

CERISE
Comité d'Echanges, de Réflexion et d'Information
sur les Systèmes d'Epargne-crédit



iram GRET

LA GOUVERNANCE EN MICROFINANCE

Grille d'analyse et études de cas

Document préparatoire à la rencontre
thématique du 15 octobre 2002

Septembre 2002



Ont participé à la rédaction de cette étude :

Renée Chao-Béroff (CIDR)
Pierre Daubert (GRET)
François Doligez (IRAM)
Dominique Gentil (IRAM)
Cécile Lapenu (CERISE)
Christine Poursat (GRET)
Betty Wampfler (CIRAD)

Nous remercions pour leurs commentaires:

Annette Corrèze (IRAM)
Jacques Marzin (CIRAD)
et les autres membres de CERISE

SOMMAIRE

Sommaire.....	i
Liste des sigles.....	iv
Résumé	vii
Introduction	1

Partie I – Le Concept de Gouvernance

1.1. La gouvernance d'un Etat, d'une entreprise ou d'une institution de microfinance.....	5
1.1.1. La gouvernance d'un Etat	5
1.1.2. La gouvernance d'une entreprise.....	6
Le gouvernement d'entreprise	6
Les bases théoriques	6
1.1.3. La gouvernance en microfinance.....	7
Gouvernance et conseil d'administration.....	7
Les préoccupations qui demeurent.....	8
1.2. Grille d'analyse de la gouvernance	9
1.2.1. Qui a le pouvoir de décision ?	10
1.2.2. Comment s'exerce le pouvoir ?	12
1. Donner une vision stratégique et des capacités de prévision	12
2. Préparer les décisions et alimenter le contrôle : le système d'information	12
3. Elaborer et prendre les décisions opérationnelles	13
4. Mettre en œuvre : les capacités d'exécution des décisions stratégiques et opérationnelles	13
5. Contrôler	14
1.2.3. Analyse des dysfonctionnements comme révélateur de l'efficacité de la gouvernance	14

Partie II – Les études de cas CERISE

2.1. Les Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées du Pays Dogon au Mali	17
2.1.1. Le contexte.....	17
Contexte général et historique	17
Evolution du contexte depuis 1986 à nos jours	17
2.1.2 Historique et étapes de structuration du projet	18
Les objectifs initiaux.....	18
La structuration du projet.....	19
Description du fonctionnement et de la structure de gouvernance	20
Les dysfonctionnements récents	22
2.1.3. Analyse des CVECA sous l'angle de la gouvernance	23
1. Typologie : Qui a le pouvoir de décision sur les choix stratégiques et opérationnels ?	23
a) Durant la phase de projet	23
b) Durant la phase de structuration et d'institutionnalisation	24
c) L'après projet	25

2. Grille d'analyse : comment s'exerce le pouvoir ?.....	28
1. Vision stratégique et prévisions	28
2. L'information	29
3. La prise de décisions opérationnelles.....	30
4. La capacité de mise en œuvre	30
5. Le contrôle	31
2.2. Le Projet de Promotion du Petit Crédit Rural au Burkina-Faso	33
Avant propos.....	33
2.2.1. Contexte et historique du PPPCR	33
1. Création et phase expérimentale (1988 – 1990)	33
2. La première phase : consolidation (1991-1992)	35
3. La croissance et la recherche de l'institutionnalisation (1993 –1996).....	36
4. La troisième phase : suite et fin du PPPCR (1997 – 1999).....	38
2.2.2. Analyse du PPPCR sous l'angle de la gouvernance	39
1. Typologie : qui a le pouvoir de décision ?	39
Qui est propriétaire ?	39
L'organisation théorique du pouvoir de décision	40
La réalité du pouvoir de décision.....	43
2. Grille d'analyse : Comment s'exerce le pouvoir ?.....	45
1. Vision stratégique et prévisions	45
2. Le système d'information	45
3. Le mode de prise de décision	47
4. La mise en œuvre	47
5. Le système de contrôle et les sonnettes d'alarme	53
6. Gestion/impact des crises.....	55
2.3 Le Crédit Rural de Guinée.....	63
2.3.1 Rappel historique et caractéristiques du CRG	63
1. En 1987, construire une offre de crédit solidaire.....	63
2. Extension et diversification : les principales phases de développement.....	63
3. La diversité des produits financiers	65
4. La croissance et la diversification.....	68
5. Le schéma d'institutionnalisation et l'autonomie financière	70
2.3.2. Analyse du CRG sous l'angle de la gouvernance.....	71
1. Typologie : Qui a le pouvoir de décision ?	71
Qui est propriétaire ?	71
Qui a le pouvoir réel ?	73
2. Grille d'analyse : Comment s'exerce le pouvoir ?.....	77
1. Visions stratégiques et prévisions	77
2. L'information	77
3. La prise de décision.....	79
4. La mise en œuvre	80
5. Le contrôle	81
2.4. Ennathien Moulethan Tchonnebat (EMT) au Cambodge.....	85
2.4.1. Le contexte.....	85
Rappel historique	85
Une expansion rapide de la micro-finance.....	85

2.4.2. Historique et étapes de structuration.....	86
EMT en quelques mots	86
La zone d'intervention d'EMT au Cambodge	86
Structuration du projet	86
Evolution de la méthodologie – abandon de la gestion villageoise	87
Vers une diversification des services financiers	88
Une croissance rapide	88
L'institutionnalisation	90
L'équipe salariée	90
2.4.3 Analyse d'EMT sous l'angle de la Gouvernance	92
1. Typologie : qui a le pouvoir de décision sur les choix stratégiques et opérationnels ?	92
a) Qui est propriétaire : les actionnaires	92
b) L'organisation théorique du pouvoir de décision	94
c) La réalité du pouvoir de décision.....	95
2. Grille d'analyse : comment s'exerce le pouvoir ?	97
1. Visions stratégiques et prévisions	97
2. L'information	97
3. La prise de décisions opérationnelles.....	98
4. La mise en œuvre	100
5. Le système de contrôle.....	101
Quelques enseignements du cas EMT	102
Une structure de gouvernance cohérente mais encore fragile.....	102
Une prévention des crises jusqu'à présent réussie.....	103
En revanche, une culture du risque à conforter.....	103

Partie III – Analyse comparative des modes de gouvernance

31. La diversité des contextes.....	105
32. Les caractéristiques des quatre institutions étudiées	108
3.2.1. Structure et taille des institutions étudiées.....	108
3.2.2. Trajectoire historique.....	109
33. Répartition de la propriété et du pouvoir de décision.....	109
3.3.1. Qui est propriétaire de la structure et des fonds de l'institution ?	110
a) Dans la phase projet.....	110
b) Dans la phase d'institutionnalisation	110
3.3.2. Qui a le pouvoir de décision ?	112
a) Dans la phase projet.....	112
b) Dans la phase d'institutionnalisation	114
3.4. Comment s'exerce le pouvoir de décision ?	118
3.4.1. Visions stratégiques et capacité de prévisions	118
3.4.2. L'information.....	119
3.4.3. Mode d'élaboration et mode de prise de décision	120
a) Niveau d'élaboration des prises de décision	120
b) Identification et gestion des conflits d'intérêt	121
3.4.4. Mise en œuvre : capacité d'exécution des décisions prises	122
a) Formation.....	122
b) Gestion des compétences.....	123
c) Systèmes d'incitation.....	124
3.4.5. Le contrôle	124

35. La gouvernance et la gestion des risques et des dysfonctionnements	125
3.5.1. La gouvernance doit anticiper les risques	126
3.5.2. La gouvernance doit gérer les dysfonctionnements et les crises	127
Les impayés	127
Les détournements	127
La maîtrise de la croissance	128
Les rapports entre villageois et non-résidents (CVECA).....	128
3.5.3. Une mauvaise gouvernance peut entraîner la faillite d'une IMF.....	129
Conclusion	131
Bibliographie	135

LISTE DES SIGLES

ACM	Association de Caution Mutuelle
AFD	Agence Française de Développement
AG	Assemblée Générale
AGV	Assemblée Générale Villageoise
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BCRG	Banque centrale de la République de Guinée
BNC	Banque Nationale du Cambodge
BNDA	Banque Nationale de Développement Agricole (Mali)
BRD	Banque Rurale de Développement (Cambodge)
CA	Conseil d'Administration
CAS	Crédit Agricole Solidaire
CDF	Crédit Fonctionnaire de Dépannage
CAS/SFD	Cellule d'Appui et de Suivi des Systèmes Financiers Décentralisés
CFD	Caisse Française de Développement (ex AFD)
CFE	Crédit Fonctionnaire Epargnant
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest (USA)
CICM	Centre International du Crédit Mutuel français
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CMG	Crédit Mutuel de Guinée
CMT	Crédit Moyen Terme
CP	Comité de Pilotage
CRG	Crédit Rural de Guinée
CRS	Crédit Rural Solidaire
CVECA	Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées
DG	Directeur Général
DNACOOOP	Direction Nationale de l'Action Coopérative
EMT	Ennatien Moulethan Tchonnebat (Cambodge)
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GNF	franc guinéen / guinean franc
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (agence de coopération allemande)
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
IMF	Institution de Microfinance
INERA	Institut d'Etudes et de Recherche Agricoles (1988-96) / Institut de l'Environnement et des Recherches Agricoles (depuis 1996)
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
KFW	coopération financière allemande
LFP	La Fayette Participations (structure d'investissement de Horus)
OSU	Ohio State University (USA)
PPPCR	Projet de Promotion du Petit Crédit Rural (Burkina-Faso)
SFD	Système Financier Décentralisé
SIDI	Société d'Investissement et de Développement International
SIG	Système d'Information et de Gestion
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UC	Unité centrale
UP	Unité provinciale

Taux de change (septembre 2002)

1 € = 1940 GNF (franc guinéen)

1 € = 656 FCFA

RESUME

La Gouvernance en microfinance : Comment piloter ? Comment prévenir et surmonter les crises ?

Introduction

La microfinance en est à une phase critique de son développement. Elle a fait les preuves, à travers différentes approches, de sa capacité à fournir des services financiers pour des populations exclues des systèmes bancaires classiques. Le défi actuel de la plupart des institutions de microfinance (IMF) est celui de l'institutionnalisation et de la pérennité. Or, l'histoire récente de la microfinance fournit des exemples de réussites mais reste émaillée aussi de crises et de faillites. La pérennité des IMF requiert non seulement la pérennité financière et l'adaptation aux cadres juridiques existants, mais aussi une vision stratégique claire et une organisation transparente, efficace et acceptée par tous les acteurs directs (salariés, élus, clients, opérateurs, bailleurs ou actionnaires). Ces questions sont regroupées sous le concept de « gouvernance ».

Jusqu'à présent, les analyses sur la gouvernance en microfinance se sont limitées à l'étude du rôle du conseil d'administration et des relations entre le conseil et les managers. Cette vision restreinte ne permet pas d'appréhender l'ensemble des enjeux et des contraintes d'une « bonne gouvernance » en microfinance.

CERISE, à partir de l'analyse de la gouvernance de quatre institutions appuyées par ses membres (Caisses villageoises d'épargne et crédit autogérées (CVECA) du pays Dogon au Mali, Projet de promotion du petit crédit rural (PPPCR) au Burkina-Faso, Crédit rural de Guinée (CRG) et Ennatien Moulethan Tchonnebat (EMT) au Cambodge), cherche à comprendre quelles sont les formes d'organisation qui permettent de piloter efficacement et de prévenir ou surmonter les crises. Les cas choisis ont plus d'une dizaine d'années de fonctionnement, sont diversifiés en termes géographiques d'abord (quatre pays dont trois africains et un asiatique) mais surtout du point de vue des solutions choisies (allant de la très forte implication des bénéficiaires, « l'autogestion » à une gestion par des professionnels salariés) et des résultats obtenus (institutionnalisation réalisée, en cours et une faillite). Un processus itératif s'est instauré entre la mise au point d'une grille commune d'analyse de la gouvernance et la rédaction des quatre études de cas.

Ce résumé rappelle tout d'abord l'origine et les définitions de la gouvernance à l'échelle d'un pays, d'une entreprise ou dans le cas spécifique de la microfinance. Il présente brièvement la grille d'analyse de la gouvernance proposée par CERISE et les principales conclusions par étude de cas. La dernière partie tire les principaux enseignements issus de la comparaison des cas.

I – Le concept de gouvernance

La gouvernance d'un Etat, d'une entreprise ou d'une institution de microfinance

Le terme de gouvernance, bien que d'un usage récent dans le monde du développement, est devenu depuis le début des années 90 un concept souvent incontournable pour traiter des problèmes de développement économique et social.

A l'échelle d'un pays, une bonne gouvernance conduisant à une gestion efficace des organisations et des activités, repose sur des principes de droit, de participation directe (par le biais d'institutions légitimes et démocratiques), de transparence (libre circulation de

l'information et possibilités d'y accéder pour le plus grand nombre), d'équité, de responsabilisation, de décentralisation et de légitimité.

A l'échelle d'une entreprise, la notion de gouvernance est centrée sur la relation entre les dirigeants et les détenteurs des ressources de l'entreprise. Les différents acteurs de l'entreprise ont généralement des intérêts divergents. Il s'agit de protéger les droits des actionnaires et d'encourager une coopération active entre les parties prenantes afin de créer de la richesse, des emplois et la durabilité d'entreprises saines financièrement. La plupart des travaux récents se sont concentrés sur le conseil d'administration et sur l'efficacité relative de tel ou tel type de gouvernement d'entreprise. Cependant, les défis auxquels font face les entreprises aujourd'hui (spirale de la défiance, dégringolade des Bourses, faillites et scandales au sein de grosses sociétés) montrent qu'une vision plus large doit être adoptée (transparence de l'information, systèmes comptables adaptés, gestion des conflits d'intérêts, contrôle, etc.).

A l'échelle de la microfinance, des préoccupations qui dépassent les questions de pérennité financière et de cadres juridiques ont récemment émergé avec l'intuition que la gouvernance était un facteur déterminant du succès ou de l'échec des institutions : à qui appartient l'institution ? Comment répartir les pouvoirs et les responsabilités entre les acteurs ? Comment conserver la vision stratégique et la mission des IMF ? Comment prévenir les risques ? etc.

Dans les écrits de la microfinance, le terme de gouvernance, popularisé à partir de 1996 (CGAP), se concentre sur le rôle et le mode de fonctionnement du conseil d'administration des IMF. La gouvernance est définie comme « le processus utilisé par le conseil d'administration pour aider une institution à remplir sa mission et protéger l'actif de cette institution au fil des années ». Or le « bon fonctionnement » du conseil d'administration n'est pas à lui seul le garant de la mission et des actifs d'une IMF. Là encore, le travail sur la gouvernance nécessite d'élargir le cadre d'étude pour prendre en compte l'ensemble des acteurs en jeu (salariés, dirigeants, clients, bailleurs, banques partenaires, Etat, etc.) et des formes d'organisations destinées à « gouverner » (systèmes comptables et d'information, mode de prise de décision et modes de coordination, capacité d'exécution, systèmes de contrôle, etc.) et souvent mises en place dès l'origine de l'institution. Par ailleurs, il s'agit de comprendre comment ces éléments peuvent s'adapter dans des contextes socio-économiques différents.

La grille d'analyse

CERISE s'est attaché à définir une grille d'analyse qui permette de prendre en compte l'ensemble de ces dimensions de la gouvernance, l'objectif d'une « bonne gouvernance » étant de poursuivre dans la durée la mission sociale de l'IMF.

Les critères de performances de la gouvernance jugeront les capacités à :

- Définir les grandes orientations, à tenir le cap (notamment pour la microfinance le public concerné, les produits financés et le type d'institution).
- S'adapter rapidement aux modifications de l'environnement.
- Prévenir et surmonter les crises.

La grille peut être résumée par le tableau suivant :

Analyse de la Gouvernance	
1 – La typologie => qui a le pouvoir de décision ?	
1. Grille juridique : qui est propriétaire ?	
2. Grille des prises de décisions : qui a le pouvoir réel de décision ?	
La typologie cherche à comprendre la place et le rôle de chacun des acteurs et distingue essentiellement les formes d'exercice du pouvoir selon les axes suivants :	
<ul style="list-style-type: none">- pouvoir « majoritaire » ou pouvoir « minoritaire » des acteurs,- pouvoir « extérieur » (opérateur, bailleur, Etat, etc.) ou « interne » (salariés, clients).	
2 – La grille d'analyse => Comment s'exerce le pouvoir ?	
1. La prévision (perspectives, moyens mis en œuvre, prise en compte des intérêts divergents, prise en compte des risques, cohérence d'ensemble, etc.)	
2. L'information (nature, opérationnalité, qualité, diffusion et utilisation de l'information)	
3. La prise de décision (niveau d'élaboration, efficacité, responsabilités)	
4. La mise en œuvre (formation, gestion des compétences, incitations et motivations)	
5. Le contrôle (dispositif et qualité du contrôle)	
3 – Analyse des dysfonctionnements comme révélateurs de la gouvernance	
1. Culture du risque	
2. Analyse ponctuelle des dysfonctionnements révélés	

II - Les études de cas CERISE

Le travail de CERISE repose sur l'étude approfondie des quatre projets de microfinance selon cette grille d'analyse commune. La méthode a consisté à partir de l'expérience très concrète des projets et à analyser comment s'est mise en place et comment fonctionne (ou a fonctionné) la gouvernance.

Ces études de cas ont l'intérêt de présenter des institutions dont les caractéristiques communes portent sur une histoire relativement ancienne (à l'échelle de l'histoire de la microfinance!), un démarrage sous forme de projet bilatéral bailleur / État du pays, appuyé par un opérateur du Nord, des objectifs initiaux relativement proches (petit crédit rural pour des populations exclues).

Elles se différencient par contre sur un certain nombre de points tels que des contextes variés (Afrique de l'Ouest et Asie, échelle nationale ou locale), des tailles contrastées et des trajectoires différenciées menant soit à une faillite soit à diverses formes d'institutionnalisation (voir tableaux dans le texte, paragraphes 3.1 et 3.2).

Dans le cas des CVECA du Pays Dogon au Mali, on observe que pendant toute la phase projet, qui correspondait aussi à la mise en place du système et son enracinement dans le contexte, la forme de gouvernance adoptée est fortement ancrée dans les liens sociaux d'une société encore très traditionnelle et solidaire. Cette étape était nécessaire pour inscrire les CVECA dans le paysage institutionnel des villages du Pays Dogon et leur assurer une

pérennité sociale. Avec la formalisation accrue de l'environnement de la microfinance au Mali et avec l'atteinte d'une certaine taille, il est devenu nécessaire d'adopter une forme de gouvernance plus « professionnelle » et financière, pour s'intégrer dans le nouveau paysage sectoriel. Le poids du social s'estompe en faveur de nouveaux liens, plus raisonnés, plus contractuels, faits d'alliance. Si cette évolution semble inévitable, voire souhaitable, il convient alors d'en tirer les enseignements méthodologiques qui s'imposent et bien préparer l'ensemble des acteurs à ce passage. Il est aussi crucial de mettre en place les animations et formations qui doivent accompagner cette évolution, afin d'éviter des ruptures mal maîtrisées et mal comprises.

Le cas du CRG en Guinée rentre également dans la problématique générale du passage du projet à l'institution. Parmi les nombreux modèles disponibles, le CRG choisit un modèle de style démocratique, avec une variante spécifique de répartition des pouvoirs, « la gestion en commun » : certaines fonctions sont attribuées à certains acteurs en particulier (par exemple, les papiers « aux agents de crédit »), d'autres sont faites ensemble. On recherche au maximum la concertation et l'équilibre des pouvoirs. Ceci se retrouve au niveau de la caisse avec la répartition des fonctions (mais aussi du partage des résultats) entre élus et techniciens, au niveau du rapport siège/terrain, centralisation/décentralisation avec le rôle charnière des Délégués régionaux et les plans stratégiques (caisses, région, national) et au niveau du capital et du conseil d'administration, avec l'instauration de trois collèges (caisses, salariés, extérieurs) dont aucun ne peut être prépondérant et une participation minoritaire de l'Etat (15 %), avec l'idée qu'il est préférable de l'avoir dedans que dehors. Le mode de gouvernance retenu est-il un véritable choix ? Avec un peu de recul, on est surtout frappé par une construction historique faite de tâtonnements successifs, qui doit prendre en compte de multiples contraintes et les positions évolutives des différents acteurs (bailleurs de fonds, Etat, opérateurs, cadres guinéens du CRG, associés et élus...).

Le cas du PPPCR au Burkina-Faso montre bien comment le non-respect de certains principes de base peut conduire à la catastrophe. Diverses causes se combinent : on peut notamment souligner la faiblesse et le manque de fiabilité du système comptable ; la faiblesse du système de contrôle et plus profondément, l'idée que « le contrôle ne faisait tout bonnement pas partie de la « culture du projet », considéré par certains responsables, comme une dérive grave vers les logiques bancaires » ; le manque de clarté du montage institutionnel avec en particulier un mandat d'opérateur pour une ONG burkinabé, créée de toutes pièces, sans expérience dans la microfinance et à qui on n'a pas donné les moyens d'acquérir les compétences nécessaires ; des responsabilités mal définies ce qui fut sujet d'incertitudes, d'approximations et de tensions. Il en découle naturellement une grande difficulté à prendre rapidement des décisions, surtout en période de crise. Cette crise résulte aussi des difficultés d'atteindre rapidement l'équilibre financier avec le modèle Grameen Bank transposé en Afrique. La volonté d'une croissance forte, d'extension géographique et du choix résolu d'une centralisation du projet a alors conduit à l'embauche de nouveaux agents qui n'ont pas l'histoire et la culture du projet, au surtravail des agents de crédit qui fragilise les liens avec les emprunteurs, à des systèmes comptable et de contrôle qui n'arrivent pas à suivre la croissance, à une centralisation qui met en péril les points forts de la phase expérimentale (adaptation au contexte et responsabilisation des équipes locales). On peut rajouter aussi une grande faiblesse dans la gestion des ressources humaines (niveau de recrutement sans doute trop faible, absence d'une politique de formation continue, etc.).

D'une manière générale, c'est la validité du choix initial qui peut être questionné. Au Burkina, l'expérimentation a été réalisée au plus près possible du modèle initial de la Grameen Bank. Des options plus ouvertes ont été prises à la même époque en Guinée (zones économiques

diversifiées, crédits ouverts à l'ensemble des demandeurs, hommes et femmes, à l'exception des catégories « favorisées », gestion du crédit et de l'épargne par des salariés de niveau universitaire). Ces options ont sans doute permis de construire par la suite des solutions originales, avec la recherche d'un équilibre des pouvoirs entre responsables élus et techniciens de bon niveau.

Le cas d'EMT au Cambodge, institutionnalisé en 2000 sous forme de société anonyme où l'opérateur est actionnaire majoritaire montre que l'institutionnalisation s'est faite suivant un schéma cohérent par rapport à la culture interne et la méthodologie utilisée. Le choix initial de ne pas associer les clients à la gestion et à la propriété directe de l'institution a été assumé. Sa fragilité évidente est que le GRET, opérateur de la phase projet, conserve un rôle prépondérant jusqu'à présent (risques d'actionnaires moins exigeants, nécessité d'intégrer des partenaires extérieurs pour assurer l'indépendance de l'institution). L'équilibre des pouvoirs dans quelques années dépendra de l'entrée réussie de deux types d'actionnaires : les salariés d'EMT (cadres ou groupe plus large de salariés) et quelques actionnaires « éthiques », et actifs.

Jusqu'à présent, EMT est parvenu à désamorcer des crises potentielles (départs d'anciens salariés en opposition latente avec le reste des cadres, décentralisation non maîtrisée au niveau d'une province, risques d'une croissance trop forte). Ces crises ont été gérées avec l'intervention de l'opérateur ou par le fait de facteurs externes (difficulté à obtenir des refinancements qui a freiné la croissance). Elles ont cependant permis aux cadres d'EMT et aux actionnaires actuels d'apprendre de ces exemples et de fixer des règles de contrôle et de prise de décision plus claires. L'institutionnalisation et la mise en place d'organes de gouvernance (CA, comité d'audit, etc.) sont trop récentes toutefois pour que l'on puisse juger de la capacité actuelle d'EMT à prévenir et dépasser des crises à venir, d'autant plus que (comme sans doute dans beaucoup d'IMF) les cadres d'EMT n'ont pas encore une culture réellement orientée vers la prévention des risques.

III - Analyse comparative des modes de gouvernance

L'application de la grille d'analyse aux quatre études de cas permet une étude approfondie de chaque cas et une comparaison facilitée des options prises en termes de stratégie et de gestion quotidienne par les institutions.

Propriété et pouvoir de décision

Les quatre projets étudiés ont tous démarré dans le cadre de projets bilatéraux bailleur/ Etat du pays d'implantation. Dans la phase projet, du fait d'une multiplicité d'acteurs (bailleur, maître d'œuvre, maître d'ouvrage, appui technique, acteurs internes – salariés et clients) et d'un statut juridique souvent flou, il y a un fort risque d'une répartition confuse des responsabilités. Les ambiguïtés de la phase projet peuvent peser pour la suite ; en particulier, lors de l'institutionnalisation, le maître d'ouvrage, l'Etat le plus souvent, a une position incontournable qui peut réduire l'indépendance de la future institution.

En termes d'implication des populations, à l'époque où se sont développés les projets étudiés, il semble que l'on soit arrivé avec des idées un peu pré-conçues de la volonté de participation ou pas des populations locales : autogestion proposée dans le cas d'EMT et des CVECA ; gestion salariée dans le cas du CRG et du PPPCR. Certaines expérimentations se sont révélées appropriées (CVECA) mais le plus souvent, l'expérimentation initiale a dû être modifiée (CRG, EMT) ou a conduit à un échec (PPPCR). Quelle sont les compatibilités entre l'organisation sociale locale et la participation des populations ? A l'heure actuelle, davantage

d'études préalables sont conduites sur l'organisation sociale locale et la volonté et la capacité des populations à participer à la gestion pour orienter les formes d'organisation possibles.

Par la suite, l'enjeu de l'institutionnalisation n'est pas vraiment celui de la forme juridique pour lequel les options sont limitées (société anonyme, coopérative, association, éventuellement fondation) mais plus globalement le défi porte sur le choix d'un modèle de fonctionnement qui devra être en adéquation avec le fonctionnement réel de l'institution sur le terrain : bon équilibre entre actionnaires et gestionnaires ; cohérence dans les rôles et responsabilités de chacun des acteurs.

Lors de l'institutionnalisation, on voit ainsi apparaître toute une gamme de solutions différentes, au niveau du choix juridique (SARL pour EMT Cambodge, SA pour le Crédit Rural de Guinée, association/GIE pour les CVECA du Mali) mais surtout de la taille géographique (système national pour le CRG, 9 provinces contiguës pour EMT, 3 cercles pour le pays Dogon, 4 provinces séparées pour le PPPCR), de l'implication ou non des clients/associés au pouvoir (jugée non pertinente à EMT mais fondamentale aux CVECA et importante au CRG), de l'implication ou non des salariés (extériorité avec relations contractuelles dans les CVECA, un des trois collègues au CRG, non encore réalisée à EMT) et de l'implication ou non d'actionnaires extérieurs (cf. par exemple la place de l'ancien opérateur, plus de 50 % des actions pour le GRET, moins de 2 % pour l'IRAM).

L'observation de différents cas de pouvoir des acteurs, associés de façon majoritaire ou minoritaire dans la structure institutionnalisée, permet d'avancer quelques idées directrices sur les avantages ou les limites de leur participation (voir tableau dans le texte paragraphe 3.3.2 p 117).

L'exercice du pouvoir de décision

. Le « socle commun » de la gouvernance : le pilotage au quotidien

Les études de cas font apparaître, à partir des échecs, des crises et des réussites, un socle commun de la gouvernance, condition *sine qua non* d'un bon pilotage de l'institution. Ce socle commun se situe au niveau des « techniques d'information » et des « principes d'organisation ».

Sur les techniques d'information, on note qu'aucune institution de microfinance ne fonctionne jamais correctement sans une comptabilité efficace, rapide, fiable, sans un système complémentaire d'indicateurs et de suivi-évaluation, sans un système de contrôle (interne et externe) qui valide la qualité des informations.

Les principes d'organisation sont assez classiques et pas particulièrement spécifiques à la microfinance : clarté des objectifs ou des missions à moyen terme, cohérence entre objectifs, activités et moyens, claire répartition des tâches et des responsabilités (organigramme, degré de délégation/ décentralisation, profil de postes, etc.), politique de ressources humaines (niveau adéquat de recrutement, formation initiale et continue, niveau de salaire, etc.), système d'incitations positives (promotion, prime, etc.) et négatives (sanctions, licenciement, etc.) modes de coordination, modes de contrôle, procédures d'adaptation permanente, etc.

Ceci n'est pas nouveau et une littérature « manageriale » abondante existe. Mais elle est souvent peu adaptée (plutôt centrée sur les grandes entreprises américaines ou européennes) et peu disponible ou peu « enseignée » dans les IMF africaines ou asiatiques.

. L'analyse des crises et des dysfonctionnements : prévention et gestion des risques

Les dysfonctionnements et les crises sont d'excellents révélateurs de la gouvernance. Ils montrent la plus ou moins forte capacité d'une part, à prévenir les risques potentiels, d'autre part à prendre rapidement les décisions appropriées, acceptables par les différents acteurs et susceptibles de conduire à un nouvel équilibre.

Une des composantes essentielles de la gouvernance est de savoir analyser les risques. Ainsi, il est essentiel d'acquérir progressivement une culture du risque qui permet d'envisager à froid les risques potentiels et de préparer une gamme de réponses (voir tableau des risques paragraphe 3.5.1 p 126).

Les institutions étudiées ont fait face au cours de leur histoire à un certain nombre de crises et de dysfonctionnement : problèmes de remboursement et crise de croissance comptent parmi les plus fréquentes ; grève des salariés, crise de « vision », implication insuffisante des élus sont des exemples révélateurs d'une gouvernance inadaptée.

Le PPPCR a fini par succomber sous la combinaison des dysfonctionnements mais les autres institutions ont relevé les défis. L'opérateur, tirant sa légitimité de sa compétence et sa connaissance de l'institution et parfois placé en position d'arbitre, joue souvent un rôle central dans l'identification des causes et la discussion des solutions envisageables. Dans les structures institutionnalisées où l'opérateur est amené à se retirer ou à n'avoir plus qu'une place marginale, les acteurs responsables de tirer la sonnette d'alarme doivent être identifiés et préparés à tenir ce rôle.

Les solutions proposées reposent souvent sur une meilleure connaissance de phénomènes que l'institution croyait maîtriser mais qu'elle appréhendait mal (qualité des services, satisfaction des clients, satisfaction et mode de travail des salariés, évolution de l'environnement socio-économique, etc.). Elles reposent sur une meilleure définition des services, des publics cibles, des incitations pour les acteurs internes, des procédures de contrôle, une clarification des responsabilités, etc.

La résolution des dysfonctionnement nécessite le plus souvent l'intervention d'un acteur (interne ou externe) qui tire la sonnette d'alarme, une recherche d'information sur les causes profondes de la crise, une capacité des acteurs à remettre en cause des acquis et proposer des solutions concertées, et une souplesse des procédures pour rectifier le tir rapidement. Les nouveaux équilibres sont éventuellement plus satisfaisants, car surmonter ensemble des épreuves peut ressouder des équipes et conduire à des nouvelles règles plus efficaces.

Conclusion

La gouvernance, pour la microfinance, est un facteur essentiel de réussite ou d'échec qui reste pour le moment sous-estimé et mal étudié. Dans le cadre du nouveau paradigme de pérennisation des services financiers et d'institutionnalisation, que nous partageons, les bailleurs de fonds et les Etats ont pour le moment privilégié la viabilité financière des institutions et l'établissement d'un cadre juridique et réglementaire. Pourtant, une gouvernance inadaptée peut conduire à la faillite, ou à des crises et dysfonctionnements qui laissent souvent des traces douloureuses s'ils ne sont pas rapidement surmontés. Parmi ces dysfonctionnements, il faut souligner la recherche trop rapide de l'équilibre financier qui peut déboucher sur des crises de croissance.

La gouvernance ou l'art de gouverner est un phénomène complexe, multiforme qui dépasse de loin le seul problème des rapports entre conseil d'administration et managers ou de la transparence de la comptabilité et la qualité des audits. En ce qui concerne la microfinance, la gouvernance comporte au moins quatre aspects, liés entre eux mais qui peuvent être

distingués : la qualité et la fiabilité des techniques d'information, la clarté des principes d'organisation, la légitimité et l'adaptation des formes de pouvoir au fonctionnement de l'institution, une insertion positive dans la société globale où la gouvernance propose des pratiques nouvelles capables de faire évoluer l'environnement de l'institution mais pas trop nouvelles pour ne pas être rejetées comme corps étranger.

Cette étude comparative sur quatre cas, réalisée en interne, doit être considérée comme un point de départ, soumis à discussions et controverses. Elle n'aura atteint son but que si elle est élargie à d'autres cas (champ géographique nouveau, gamme diversifiée d'IMF, cas de faillites et de crises prolongées, suivi dans le temps des cas étudiés) et si la grille d'analyse proposée est appropriée/élargie/contestée par d'autres IMF, organisations d'appui ou chercheurs.

Pour l'instant, quelques retombées opérationnelles potentielles peuvent être envisagées : prise de conscience de l'importance mais aussi de la complexité du facteur gouvernance dans la réussite ou l'échec des IMF ; utilisation et enrichissement d'une grille d'analyse pour l'analyse des performances des IMF ; la gouvernance comme support de projets de recherche appliquée permettant de rompre le cloisonnement entre praticiens et chercheurs ; la gouvernance comme module de formation pour les acteurs directs ou indirects de la microfinance.

L'étude de la gouvernance en microfinance en est encore à ses débuts, et les membres de CERISE espèrent pouvoir contribuer au débat pour faire progresser leurs propres pratiques et participer à la réflexion commune des acteurs engagés dans le développement et la consolidation des institutions de microfinance.

INTRODUCTION

La microfinance en est à une phase critique de son développement. Elle a fait les preuves, à travers différentes approches, de sa capacité à fournir des services financiers pour des populations exclues des systèmes bancaires classiques. Le défi actuel de la plupart des institutions de microfinance (IMF) est celui de l'institutionnalisation et de la pérennité. Or, l'histoire récente de la microfinance fournit des exemples de réussites mais reste émaillée aussi de crises et de faillites. La pérennité des IMF requiert non seulement la pérennité financière et l'adaptation aux cadres juridiques existants, mais aussi une vision stratégique claire et une organisation transparente, efficace et acceptée par tous les acteurs directement impliqués dans l'institution (salariés, élus, bénéficiaires, opérateurs, bailleurs ou actionnaires). L'analyse des performances des IMF et la compréhension des crises a en effet souvent révélé qu'au-delà des aspects techniques de construction des institutions (qualité des services, équilibre financier, adaptation au cadre juridique), les questions stratégiques et politiques (croissance, poursuite de la mission de l'institution, contrôle, gestion des intérêts divergents des acteurs, etc.) ont une place déterminante dans le fonctionnement et le contrôle des IMF. Ces questions sont regroupées sous le concept de « gouvernance », et, comme l'on s'intéresse depuis la fin des années 90 à la « bonne gouvernance » des pays, la gouvernance des IMF est devenue une préoccupation récente des bailleurs, des opérateurs et des institutions elles-mêmes.

Ne soyons pourtant pas dupes des effets de mode ou d'apparence de nouveauté. Les « arts de gouverner » sont aussi vieux que le pouvoir et les conseillers du prince ont beaucoup écrit, de Confucius à Kissinger, en passant par Machiavel et d'autres illustres connus ou inconnus.

Historiquement, la « gouvernance » s'est toujours appliquée à plusieurs niveaux : se gouverner soi-même, gouverner sa famille, gouverner les consciences, gouverner l'Etat... Chaque niveau a sa spécificité mais il y a aussi une continuité ascendante (« celui qui veut pouvoir gouverner l'Etat doit d'abord se gouverner lui-même¹ ») et descendante (un Etat bien gouverné favorise la gouvernance des institutions intermédiaires, des entreprises et des familles).

Cette diversité de champ d'applications se retrouve dans la vision moderne de la gouvernance. Si le mot est ancien, « il faut attendre les années 80 pour assister à sa diffusion dans les sciences sociales : l'économie spatiale, les sciences des organisations (*corporate governance*), la théorie des relations internationales, l'analyse des politiques publiques et locales, voire la sociologie de l'emploi. Malgré la polysémie croissante qui en résulte, on y retrouve la même hypothèse, à savoir l'existence d'une pluralité d'acteurs opérant à différentes échelles, qu'il s'agit de coordonner sur la base d'un contrat ou d'un projet commun »² (p. 290). Dit autrement, la gouvernance, c'est « le pouvoir partagé », c'est « comment coordonner une action collective dans un environnement incertain, entre des acteurs dont les intérêts et les logiques divergent » (p. 109).

Les IMF sont des entreprises spécifiques dont les problèmes et le niveau s'apparentent à la gouvernance d'entreprise. Mais elles sont de création récente et manquent encore d'expériences accumulées. De plus, leur histoire et leur type d'activités rendent leur forme de gouvernance relativement dépendante du mode de gouvernance de l'Etat et des formes de

¹ Voir Foucault M. Dits et écrits II 1976-1988, Quarto Gallimard, 1736 p.

² Voir Ruano-Borlan et Choc (2002). Le Pouvoir. Des rapports individuels aux relations internationales.

pouvoir dominantes dans la société (la famille, le village ou le quartier, les autres organisations « traditionnelles » ou nouvelles).

Jusqu'à présent, les analyses sur la gouvernance en microfinance se sont limitées à l'étude du rôle du conseil d'administration et des relations entre le conseil et les managers. Cette vision restreinte ne permet pas d'appréhender l'ensemble des enjeux et des contraintes d'une « bonne gouvernance » en microfinance.

CERISE cherche à comprendre quelles sont les formes d'organisation qui permettent de piloter efficacement une institution de microfinance et de prévenir les crises. En d'autres termes, CERISE s'interroge sur les conditions dynamiques de mise en œuvre d'une structure de gouvernance : pouvoir et propriété, prévision, système d'information, mode de prise de décision, capacité de mise en œuvre, gestion des ressources humaines, système de contrôle.

Pour démarrer le processus de réflexion, la méthode de travail de Cerise a consisté à partir de l'expérience très concrète de ses membres. Un des premiers critères de choix a été celui de la *durée* : les cas choisis ont plus d'une dizaine d'années de fonctionnement ; le deuxième critère est celui de la *diversité*, géographique d'abord (quatre pays dont trois africains et un asiatique) mais surtout des solutions choisies (allant de la très forte implication des bénéficiaires, « l'autogestion » à une gestion par des professionnels salariés) et des résultats obtenus (institutionnalisation réalisée, en cours et une faillite). Enfin, les différents cas avaient fait l'objet d'une *littérature relativement abondante* (rapports internes, audits et évaluations externes, études d'impact ou recherches anthropologiques). Par ordre chronologique, les quatre cas étudiés portent donc sur les Caisses villageoises d'épargne et crédit autogérées (CVECA) du pays Dogon au Mali, sur le Projet de promotion du petit crédit rural (PPPCR) au Burkina-Faso, sur le Crédit rural de Guinée (CRG) et sur Ennatien Moulethan Tchonnebat (EMT) au Cambodge.

Un processus itératif s'est instauré entre la mise au point d'une *grille commune d'analyse de la gouvernance* et la rédaction des quatre études de cas.

L'échantillon restreint permet une analyse détaillée des cas mais limite cependant la possibilité de généraliser les leçons à tirer. Par ailleurs, les IMF analysées sont souvent au démarrage du processus d'institutionnalisation et le recul nécessaire est insuffisant. Cette étude doit donc être considérée comme un point de départ, proposant des démarches et des outils qui devraient être utilisés par d'autres équipes sur d'autres cas.

Ce travail souhaite bien sûr déboucher sur des *conséquences opérationnelles*. Cependant, l'hypothèse de départ est de ne pas être trop rapidement normatif, de ne pas vouloir définir un modèle universel de la bonne gouvernance des IMF, avec ses « meilleures pratiques », ce qui aboutit le plus souvent au transfert d'un modèle occidental.

Il faut reconnaître d'abord qu'il n'y a jamais une seule définition ou l'unanimité en ce qui concerne le « bon gouvernement ». Plusieurs conceptions du pouvoir s'affrontent ou rentrent en conflit. Les politiciens et philosophes grecs se sont opposés jadis sur les mérites comparés de la tyrannie, de l'aristocratie et de la démocratie. Et, actuellement en Afrique, ceux qui sont en place défendent les formes « traditionnelles » du pouvoir autoritaire par rapport aux contestations des couches émergentes (femmes, jeunes, intellectuels...) plus « démocratiques ».

Mais ce qui frappe surtout, à travers cette étude, c'est la *diversité* des solutions adoptées. Ceci oblige donc à partir de cette diversité, à chercher à la comprendre, à voir ce qui vient de l'histoire de l'IMF, de ses choix initiaux, de sa trajectoire, mais aussi de son environnement car la gouvernance d'entreprise s'insère toujours dans un contexte plus global (des formes de

l'Etat, des formes de pouvoir de la société...). La prise en compte de la diversité ne doit pas cependant déboucher sur un relativisme trop large, car l'étude de cas permet de repérer la gamme des combinaisons qui marchent (et celles qui ne marchent pas car les crises et les échecs sont aussi très révélateurs), les facteurs de réussite, les invariants et les variations.

Ce travail sur la gouvernance des IMF, présenté ici dans une phase initiale, cherche donc, par des analyses comparatives, à synthétiser progressivement les leçons des expériences, les réussites et les échecs, pour construire à la fois un socle commun de principes et la gamme de la diversité des situations possibles, avec leurs intérêts et leurs limites.

Ce premier document de travail se présente en trois parties : une partie introductive qui cherche à définir la notion de gouvernance, d'une façon générale, et dans le cadre de la microfinance en particulier, avec la présentation de la grille d'analyse appliquée aux études de cas CERISE (partie 1) ; une présentation des quatre études de cas : CVECA Mali, PPPCR Burkina-Faso, CRG Guinée et EMT Cambodge (partie 2) ; une synthèse transversale qui cherche à tirer les enseignements de cette première étape et à jeter les jalons pour des discussions et des approfondissements à venir (partie 3).

PREMIERE PARTIE

LE CONCEPT DE GOUVERNANCE

Première partie : Le concept de Gouvernance

Inutile d'aller chercher dans le dictionnaire, le mot Gouvernance est absent ou se rapporte à des éléments et des contextes très particuliers comme les juridictions anciennement établies dans certaines villes des Flandres ou le siège du gouverneur d'une région au Sénégal !

Il faut donc revenir à la littérature pour suivre le sens donné à la gouvernance par différentes organisations qui s'appuient sur ce concept. Le terme, issu du vocabulaire anglo-saxon « *governance* », est maintenant largement utilisé pour traiter de la « bonne gouvernance » d'une organisation, d'un pays ou de l'ordre économique et politique mondial.

Cette première partie présente dans un premier temps ce que recouvre le terme « gouvernance », à l'échelle d'un pays ou d'une entreprise au sens général et en particulier dans le milieu de la microfinance. Dans un deuxième temps, elle cherche à approfondir la notion de gouvernance en microfinance afin de définir une méthode d'analyse des structures de gouvernance.

1.1. LA GOUVERNANCE D'UN ETAT, D'UNE ENTREPRISE OU D'UNE INSTITUTION DE MICROFINANCE

1.1.1. La gouvernance d'un Etat

Le terme de gouvernance, bien que d'un usage récent dans le monde du développement, est devenu depuis le début des années 90 un concept souvent incontournable pour traiter des problèmes de développement économique et social.

Divers auteurs et institutions se sont essayés à la définition du terme¹. Il en ressort que la gouvernance à l'échelle d'un pays, ou « art de gouverner », se définit comme « l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative pour gérer à tous les niveaux les affaires d'un pays. Elle comprend, de ce fait, les processus, les mécanismes et les institutions au moyen desquels les citoyens et les divers groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits, assurent leurs obligations et négocient pacifiquement et conformément à des lois, donnant une chance égale à tous et à toutes, leurs différends et leurs conflits. » (Chammari, 2000). La gouvernance correspond à un processus politique dans lequel les acteurs cherchent à dégager un consensus ou obtenir le consentement ou l'assentiment nécessaires à l'exécution d'un programme dans une enceinte où de nombreux intérêts divergents entrent en jeu.

Une bonne gouvernance repose sur un certain nombre de principes de droit, de participation directe par le biais d'institutions légitimes et démocratiques, de transparence (libre circulation de l'information et possibilités d'y accéder pour le plus grand nombre), d'équité, de responsabilisation, de décentralisation et de légitimité, pour une gestion efficace des organisations et des activités.

A l'échelle d'un pays, les domaines de la gouvernance, du point de vue économique, concernent une gestion macroéconomique stable, une gestion de la microéconomie à travers les impôts et les réglementations, le développement des infrastructures physiques, le bon fonctionnement des services publics, le respect de la loi et de l'ordre public.

¹ Banque mondiale, 1994; Calame (FPH), 2001; Chammari 2000; Hewitt de Alcántara, 1998; PNUD, 2000, etc.

Ainsi, la gouvernance concerne les processus, mécanismes et institutions destinés à lier des acteurs aux intérêts divergents vers un objectif commun : le fonctionnement et le contrôle d'un pays.

1.1.2. La gouvernance d'une entreprise

Le gouvernement d'entreprise

La notion de gouvernance s'applique à l'échelle d'un pays mais également à l'échelle plus réduite d'une entreprise. Dans ce cas, le terme employé en anglais est celui de « *corporate governance* » qui est souvent traduit en français par « gouvernement d'entreprise ». Le boom des privatisations et la croissance des marchés des capitaux dans le monde ont rendu nécessaire la définition de standards pour le « gouvernement d'entreprise ».

La notion de gouvernement d'entreprise est centrée sur la relation entre les dirigeants et les détenteurs des ressources de l'entreprise. Les différents acteurs de l'entreprise ont généralement des intérêts divergents : le fonds de pension ou l'actionnaire individuel recherchent surtout la rentabilité ; le salarié, le dirigeant, l'Etat ou l'entreprise qui a des relations commerciales ont aussi des intérêts « privés » : pérennité de l'entreprise, pouvoir, enrichissement de l'entreprise partenaire, etc. Il s'agit de protéger les droits des actionnaires et d'encourager une coopération active entre les parties prenantes afin de créer de la richesse, des emplois et la durabilité d'entreprises saines financièrement.

La plupart des travaux récents se sont concentrés sur un lieu de gouvernement : le conseil d'administration ; et sur un « angle d'attaque » du problème, celui de l'efficacité relative de tel ou tel type de gouvernement d'entreprise. Mais ces analyses, au vu des faillites et crises récentes de grandes entreprises dont l'actualité a rapporté les déboires, montrent aussi leurs limites : les concepts de gouvernance réduits au fonctionnement des conseils d'administration ne prennent pas suffisamment en compte la complexité de l'entreprise, les équilibres de pouvoir, les conflits d'intérêts (entre l'audit et le conseil par exemple), la place de l'information et du contrôle, etc. Au-delà des conseils d'administration, on a vu se développer au sein des entreprises des organes tels que les comités de surveillance ou les comités d'éthiques, qui prennent en compte d'autres formes du pouvoir.

Le fonctionnement interne d'une entreprise a également été analysé en termes de relations de pouvoirs : ce fonctionnement peut être considéré comme le résultat d'un équilibre dans les stratégies et relations de pouvoir qui opposent les membres de l'entreprise les uns aux autres. Toutes les décisions, quel que soit le niveau organisationnel auquel elles se prennent, et quelle que soit leur importance, constituent des enjeux dans les marchandages qui se déroulent au sein de l'entreprise. Il faut alors que les acteurs soient convaincus de l'enjeu de l'action, qu'ils perçoivent la nécessité qu'il y a d'agir collectivement ainsi que les chances d'aboutir à un résultat favorable par le biais d'une action collective. La formation peut et doit être l'occasion de leur fournir les atouts et capacités qui leur permettront de s'y engager.

Les bases théoriques

D'un point de vue théorique, Pastré (1995) explique que la frontière disciplinaire pour l'étude du « gouvernement d'entreprise » est confuse alors que trois disciplines se sont emparées du thème : la gestion (dimension microéconomique ; description et explication de la dynamique); le droit (dimension microéconomique ; caractérisation des invariants); l'économie (vocation

macroéconomique ; étude des effets externes). Deux autres disciplines pourraient avoir un apport pour l'étude du « gouvernement d'entreprise » : la sociologie (contrôle interne reposant sur des ressorts non matériels); l'histoire (déterminisme historique dans les conditions d'exercice du gouvernement d'entreprise).

Les aspects théoriques de la gouvernance s'appuient essentiellement sur les notions de la théorie néo-institutionnelle : la séparation entre la gestion de l'entreprise et sa propriété entraîne un problème d'agence et des conflits d'intérêts possibles entre les dirigeants et un actionnariat dispersé ou entre actionnaires minoritaires et actionnaires exerçant le contrôle. En l'absence de mécanismes de régulation, la séparation de la propriété et du pouvoir laisse aux dirigeants salariés responsables de la gestion une grande latitude pour poursuivre leurs objectifs spécifiques indépendamment de ceux de l'entreprise en tant que telle. Il s'agit alors d'identifier les risques de comportements opportunistes (*moral hazard*), de favoriser les mécanismes de régulation (marché, contrôle « interne » exercé par différentes parties prenantes), de réduire les asymétries d'information dont bénéficient les managers internes, de favoriser la mise en place de systèmes d'incitations et de rémunérations amenant ces derniers à poursuivre l'objectif prioritaire de l'entreprise (création de valeur actionnariale par exemple), etc. (Revue d'économie financière, 2001).

1.1.3. La gouvernance en microfinance

Gouvernance et conseil d'administration

Comme les IMF étendent leur portée et augmentent leurs actifs, et alors que davantage d'IMF sont régulées et peuvent mobiliser de l'épargne, une gestion claire, transparente et efficace devient essentielle. La gouvernance devient alors une préoccupation forte pour les IMF. Par ailleurs, la gouvernance est identifiée comme une cause majeure des crises récentes des institutions de microfinance et une priorité dans leur réussite (CGAP ; IRAM, Journées d'étude 2001 ; Lécuyer, 2000 etc.) : sans que des analyses précises n'aient systématiquement été menées, différents auteurs évoquent cependant les responsabilités insuffisantes des acteurs, la confusion de la propriété ou encore le flou et la complexité des processus de décisions comme des facteurs qui aggravent et amplifient les crises des IMF.

Dans les écrits de la microfinance, le terme de gouvernance, popularisé à partir de 1996 (CGAP), se concentre sur le rôle et le mode de fonctionnement du conseil d'administration des IMF. La gouvernance est définie comme « le processus utilisé par le conseil d'administration pour aider une institution à remplir sa mission et protéger l'actif de cette institution au fil des années (Rock *et al.*, 1998) ».

Ainsi, la gouvernance n'apparaît-elle qu'avec la maturité de l'institution de microfinance : « Dans le cycle de vie d'une IMF, la première étape de l'« enfance » est soutenue par la vision des fondateurs, vient ensuite l'« adolescence » avec le rôle des dirigeants qui créent la structure, la politique, les procédures et renforcent les résultats. La gouvernance vient ensuite, avec la maturité de l'entreprise, afin de créer des équilibres et contre-pouvoir pour contrôler les dirigeants (CGAP, Focus Note, N°7). »

Une articulation claire des fonctions du conseil d'administration est essentielle pour une bonne gouvernance. Le conseil d'administration doit ainsi (1) avoir la responsabilité de préserver les intérêts de toutes les parties prenantes de l'institution, (2) participer à la

définition de la stratégie de long terme de l'institution (en prenant en compte les risques, en conservant la mission de l'institution), (3) superviser les dirigeants et salariés dans l'exécution du plan stratégique, (4) superviser la sélection, l'évaluation et la rémunération des dirigeants (CGAP, Focus Note N°7).

La gouvernance recouvre « les questions de pouvoir, de contrôle et de transparence, de gestion des liquidités et de légitimité de l'institution ». Elle touche aussi aux « questions de confiance et de conflits d'intérêts » entre les acteurs. Les IMF doivent être capables d'évaluer les risques associés aux services financiers, en particulier en situation de croissance ou de concurrence. Ceci nécessite une expertise bancaire et financière au sein du conseil d'administration. Par ailleurs, les IMF doivent chercher à équilibrer impact social et objectifs financiers ce qui conduit souvent à des compromis.

Au-delà du fonctionnement strict du conseil d'administration, l'analyse des modes de gouvernance dans la littérature de la microfinance porte sur le type de propriété des IMF. Subventions, interférences ou corruption peuvent fausser le marché dans le cas d'institutions publiques. Dans le cas des ONG, l'absence de propriétaire conduit à des faiblesses de la gouvernance : l'absence de responsabilités envers les propriétaires empêche d'établir une crédibilité auprès des banques et la proximité entre le conseil et la direction peut conduire le conseil à ne pas distinguer forcément les rôles de gouvernance des rôles de gestion. Les IMF à but lucratif (ONG converties en institution financière réglementée, filiales des banques commerciales) doivent s'attacher des membres du CA qui croient et respectent la rentabilité et l'engagement dans la micro-finance ; il s'agit alors de développer une culture institutionnelle mixte (formalités d'une banque traditionnelle et relations privilégiées avec les clients entrepreneurs).

Pour les sociétés coopératives enfin, où les propriétaires sont aussi les principaux clients, peuvent se poser des problèmes en termes de qualification des élus, de confusion et d'imprécision des rôles respectifs des cadres techniciens et des élus, de conflits d'intérêts entre les emprunteurs et les épargnants au sein du conseil, de diffusion de la propriété et de multiplication des centres de décisions qui peut compliquer une supervision rigoureuse.

Des outils tendent à se développer incluant la transparence financière comme élément de la gouvernance (voir rating GIRAFE de Planet Finance). Par ailleurs, de nouvelles approches élargissent le champ d'analyse de la gouvernance en étudiant les rapports entre les acteurs au sein de l'IMF en suivant une approche socio-anthropologique (Condé *et al.*, 2000).

Les préoccupations qui demeurent

Dans la littérature, plusieurs éléments ont été identifiés qui méritent approfondissement sur le thème de la gouvernance.

La Focus Note du CGAP s'interroge sur les moyens d'appuyer le conseil dans l'identification de son rôle (afin en particulier d'éviter les conflits d'intérêt) et des capacités nécessaires, sur la formation du conseil au sujet des objectifs hybrides des IMF, sur la recherche d'incitations et de compensations appropriées pour les gestionnaires et les membres du conseil.

Rock *et al.* (1998) définissent certains axes en termes de recherche future :

- Conflits d'intérêts : liste des conflits possibles
- Diversification des structures de propriété : intégration croissante du secteur privé dans la micro-finance; analyse des modèles de propriété qui ont émergé, comme par exemple, la question de la propriété par les clients ou par les employés, les positions majoritaires et minoritaires.

- Effets des changements rapides dans le champ de la micro-finance : évolution de la composition du conseil et de son fonctionnement (formation, croissance, évaluation, etc.) dans un environnement qui change ; leadership.

Des points à approfondir sont identifiés également dans le document de Campion (1998) sur les questions de la transformation de « non lucratif » vers « lucratif » : travail avec les autorités de régulation, mobilisation de l'épargne, augmentation des fonds propres, gestion d'une croissance exponentielle, équilibre entre les objectifs sociaux et financiers ; les IMF enquêtées cherchent à savoir comment la structure de gouvernance peut changer pour faciliter les changements institutionnels. Campion s'interroge aussi sur l'identification de « best practices » en gouvernance pour les IMF ; dans quelle mesure les pratiques existantes peuvent-elles être améliorées pour renforcer l'efficacité des IMF ?

Pourtant, il semble bien qu'au-delà des éléments purement techniques relevés dans la littérature, l'analyse de la gouvernance au sein des IMF nécessite une vision beaucoup plus globale sur le fonctionnement de l'IMF et de sa structure de gouvernance.

1.2. GRILLE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE

La gouvernance à l'échelle d'un pays ou d'une entreprise est un concept vaste qui englobe les préoccupations de prise en compte des intérêts des populations à la base dans les décisions des dirigeants. Ces préoccupations se concrétisent dans un effort vers plus de décentralisation et de participation des acteurs, dans une volonté de plus de transparence, d'accessibilité de l'information et de formation de ces acteurs et dans la définition de procédures pour traiter les conflits, faire respecter les règles de droits et rechercher les consensus.

A l'échelle de la microfinance, ces préoccupations ont récemment émergé avec l'intuition que la gouvernance était un facteur déterminant du succès ou de l'échec des institutions. Un certain nombre de questions se sont alors posées : à qui appartient l'institution ? Comment conserver la vision stratégique et la mission des IMF ? Comment répartir les pouvoirs et les responsabilités entre salariés et managers ? Quels systèmes d'incitations mettre en œuvre pour motiver les salariés ?

Cependant, ces préoccupations se sont traduites jusqu'à présent par une analyse du concept de gouvernance qui reste limitée. L'attention a porté sur le fonctionnement des conseils d'administration en focalisant l'analyse sur les relations entre élus et salariés. Or le « bon fonctionnement » du conseil d'administration n'est pas à lui seul le garant de la mission et des actifs d'une IMF.

Ce travail sur la gouvernance des IMF en est donc encore à ses débuts. Au-delà du fonctionnement du conseil d'administration, il nécessite d'élargir le cadre d'étude de la gouvernance pour prendre en compte l'ensemble des acteurs en jeu (salariés, dirigeants, clients, bailleurs, banques partenaires, etc.) et l'ensemble des formes d'organisations mises en place dès l'origine de l'institution et destinées à prévoir, organiser, coordonner, décider, contrôler, en un mot, « gouverner » (systèmes comptables et d'information, mode de prise de décision et modes de coordination, capacité d'exécution, systèmes de contrôle, etc.). Par ailleurs, il s'agit de comprendre comment ces éléments peuvent s'adapter dans des contextes socio-économiques différents.

La « bonne gouvernance » en microfinance a pour objectif d'assurer dans la durée la mission sociale de l'institution, c'est-à-dire, d'offrir des services financiers adaptés à la population ciblée.

Ainsi, les critères de performances de la gouvernance jugeront les capacités à :

- Définir les grandes orientations, à tenir le cap (notamment pour la microfinance le public concerné, les produits financés et le type d'institution).
- S'adapter rapidement aux modifications de l'environnement.
- Prévenir et surmonter les crises.

Le travail de CERISE repose sur l'étude approfondie de quatre institutions de microfinance selon une grille d'analyse commune. La grille, au stade où elle a été appliquée, est présentée dans la suite. Le processus itératif qui a permis de l'élaborer peut encore être poursuivi afin de l'améliorer.

La grille porte sur deux axes majeurs : qui a le pouvoir de décision dans l'institution et comment s'exerce ce pouvoir ?

1.2.1. Qui a le pouvoir de décision ?

L'analyse de la gouvernance dans la littérature de la microfinance distingue généralement les formes de propriétés. Pourtant, au-delà des propriétaires de l'institution au sens juridique du terme, la gouvernance sera formellement exercée par les décideurs, ceux qui détiendront la réalité du pouvoir de décision au-delà de l'aspect juridique de la propriété.

Notre typologie de la gouvernance des IMF est élaborée autour de la question centrale du pouvoir de décision. On construira donc une typologie à deux niveaux :

1. Qui a le pouvoir de décision au sens juridique (qui est propriétaire ?)

Le premier niveau spécifie simplement qui sont les propriétaires des capitaux : Etat, bailleur de fonds, opérateur, actionnaires, etc.

2. Qui a le pouvoir de décision réel ?

Cette question est plus complexe et nécessite d'analyser concrètement qui prend les décisions de gestion « quotidiennes » et les décisions stratégiques. Pour cela, on remplit le tableau suivant (tableau 1). Il s'agira seulement d'une partie descriptive.

La typologie doit permettre de distinguer les grands modes de gouvernance en fonction des acteurs qui auront les rênes de l'institution.

On distinguera la nature du pouvoir dans les différentes phases de développement de l'institution, ceci pour deux raisons :

- parce que les modes de prises de décision qui avaient cours avant la création formelle de l'institution peuvent perdurer une fois l'institution en place juridiquement, ou bien ils peuvent l'influer ;
- parce que les cas que nous étudions sont relativement jeunes en termes de gouvernance, certaines étant en cours d'institutionnalisation.

On analysera donc qui exerce le pouvoir : (1) du temps du projet; (2) dans la transition vers l'institutionnalisation ; (3) lorsque l'institutionnalisation est finalisée et « rodée ».

La typologie distinguera ainsi les formes d'exercice du pouvoir selon les axes suivant :

- pouvoir « majoritaire » ou pouvoir « minoritaire »,
- pouvoir « extérieur » (opérateur, bailleur, Etat, etc.) ou « interne » (salariés, clients).
- répartition confuse ou répartition claire des responsabilités.

Tableau : Grille des prises de décisions

Décisions \ Acteurs		Etat	Bailleur de Fonds	Opérateurs	Actionnaires	Directeurs	Cadres	Autres salariés	Elus	Membres ou clients	Ensemble du village
Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau	« Mission » (Choix de la clientèle, produits, etc.)										
	Choix des implantations géographiques										
	Rythme de croissance										
	Choix du directeur										
	Grille des salaires										
Choix de gestion	Choix des produits financiers										
	Octroi										
	Taux d'intérêt										
	Affectation des résultats										

1.2.2. Comment s'exerce le pouvoir ?

La typologie permet d'établir qui a le pouvoir. L'analyse porte ensuite sur la façon dont s'exerce le pouvoir. Il s'agit en particulier de comprendre si les moyens mis en œuvre conduisent à une gouvernance efficace (poursuivant sa mission, assurant la pérennité de l'institution en s'adaptant à son environnement et en prévenant ou surmontant les crises) et quels sont les facteurs positifs et les contraintes à la bonne gouvernance.

L'analyse passe donc en revue les procédures, règles et structures mises en œuvre par les acteurs pour assurer la gouvernance. Nous retenons cinq grands axes :

- la définition de la stratégie,
- l'information,
- la prise de décision,
- la mise en œuvre
- le contrôle.

La grille d'analyse consiste en une série de questions pour chacun des axes étudiés.

1. Donner une vision stratégique et des capacités de prévision

- Quels sont les réflexions menées sur les perspectives à court, moyen et long terme ? Quelles sont les perspectives de pérennité pour l'institution ? Quelles sont les perspectives d'institutionnalisation ?
- Qui prend les décisions stratégiques ?
- Quels sont les moyens mis en œuvre au regard des perspectives ?
- Comment sont pris en compte les risques (risques opérationnels, informationnels, organisationnels, stratégiques, environnementaux) ?
- Comment sont pris en compte les intérêts des différents acteurs ?
- Quelle est la cohérence d'ensemble entre les objectifs et les moyens ?

2. Préparer les décisions et alimenter le contrôle : le système d'information

21. Nature de l'information

- Quelle information est nécessaire ?
- Quelle information est recueillie, à chaque niveau de l'institution ? Sous quelle forme ? Par qui l'information est elle produite ?
- Porte-t-elle uniquement sur l'institution ou intègre-t-elle aussi des données sur l'environnement de l'institution ?

22. Opérationnalité et qualité de l'information

- Quelle est la fiabilité de l'information ?
- Quelle est l'opérationnalité de l'information ? Est-elle bien ciblée ?
- L'information est-elle accessible rapidement ?

23. Diffusion et utilisation de l'information

- Par qui l'information est elle utilisée ?
- L'information est elle largement diffusée ? Y-a-t-il transparence sur les informations ?
- Quel accès et quelle compréhension de l'information pour les différents utilisateurs ?

3. Elaborer et prendre les décisions opérationnelles

31. Qui prend les décisions ? Ce point aura été traité dans la première partie ; il s'agit donc juste d'un rappel.

32. Niveau d'élaboration

- A partir de quelles informations et avec quels acteurs sont élaborées les décisions ?
- A quel niveau sont prises les décisions opérationnelles ?
- Pour quelles raisons ces niveaux de décisions ont été choisis ? Quel équilibre est établi entre centralisation et décentralisation (quelles règles communes, quelle liberté des niveaux de base, quelle prise en compte des volontés des caisses de base, etc.) ?
- Quels risques de conflits d'intérêts entre les acteurs ? Comment sont-ils pris en compte ? Comment construire des compromis et arriver à des visions conjointes ?

33. Efficacité des prises de décisions

- Quelle capacité à prendre des décisions rapides et à distinguer celles qui peuvent attendre et faire l'objet d'une large concertation ? Liens avec la production de l'information.
- Quelle capacité à s'adapter, à mettre en œuvre les actions nécessaires suite à un diagnostic fourni par le système d'information ou le système de contrôle ?
- Mécanismes de prévention et de règlement des conflits

34. Responsabilités

- Qui rend compte pour les décisions prises ? Les décisionnaires sont-ils évalués pour leur capacité d'orientation stratégique, comment, par qui ?

4. Mettre en œuvre : les capacités d'exécution des décisions stratégiques et opérationnelles

41. Formation

- Quel est le niveau d'entrée des salariés dans l'institution ?
- Quelles sont les modalités et quel est le style de formation des salariés (descendante, en cascade, purement technique ou capacité d'analyse, etc.) ?
- Quelle formation est assurée pour les élus ?

42. Gestion des compétences

- Les compétences requises sont-elles mobilisées ?
- La répartition des rôles pour la mise en œuvre est-elle claire ?
- Les systèmes de recrutement et de formation sont-ils adaptés à l'organisation du travail ?
- Déroulement de carrière : quelles sont les perspectives pour les salariés ?
- L'exécution est-elle en cohérence avec les orientations stratégiques, la mission de l'institution ?

43. Incitations et motivation

- Les systèmes d'incitation positive (rémunération, promotions, primes, perspectives de carrière) et négatives (sanctions) amènent-ils les acteurs à agir dans l'intérêt de l'institution ?
- Quelle stratégie et modalités de fidélisation des élus ?

- Moyens de développement et d'entretien de la culture d'entreprise ? La création d'une culture d'entreprise (partage des objectifs, communication interne et externe...) amène-elle les acteurs à agir dans l'intérêt de l'institution ?

5. Contrôler

On peut là aussi distinguer le contrôle sur les activités de gestion (équilibre financier, détournement, remboursement, etc.) et le contrôle des orientations stratégiques (poursuite de la mission, rythme de croissance, etc.)

51. Le dispositif

- Qui assure le contrôle interne ?
- Qui assure le contrôle externe ?
- Qui exerce le dernier niveau de contrôle ? Qui est le « contrôleur en dernier recours » ?

52. La qualité du contrôle

- Quelle est la capacité à détecter les failles et à anticiper les risques ?
- Quelles sont la légitimité, la compétence et la régularité du contrôle interne ?
- Quelles sont l'indépendance, la légitimité, la compétence et la régularité du contrôle externe ?

1.2.3. Analyse des dysfonctionnements comme révélateur de l'efficacité de la gouvernance

L'analyse des relations de pouvoir et des moyens mis en œuvre dans la gouvernance peut être complétée et validée par l'étude des causes de dysfonctionnement au sein de l'institution. Dans tout système, l'évolution interne ou du contexte extérieur peut amener des tensions, dysfonctionnements ou crises qui doivent être rapidement identifiés et analysés pour en tirer les enseignements utiles.

Cela passe par :

- une culture du risque qui se traduise par une attention continue portée sur les éléments qui peuvent déraiper (voir tableau C.Beth)
- une prise de recul ponctuelle par rapport aux cas concrets de dysfonctionnement identifiés (dégradation du taux de remboursement ; tensions entre les salariés, entre les salariés et les élus, entre les agents et les clients, etc. ; lenteur dans les prises de décision ; etc.).

L'analyse des causes des dysfonctionnements porte en particulier sur :

- les sources d'information : comment ont été révélés les dysfonctionnements (système d'information, auditeur externe, révélation fortuite, etc.) ? L'information a-t-elle été immédiatement disponible ou a-t-elle été cachée un certain temps ? Pourquoi ?
- l'identification des acteurs qui ont révélé ces dysfonctionnements (opérateur, bailleur, salariés, consultant externe, etc.) : qui ont-ils été ? Sont-ils des acteurs internes ou externes ? Font-ils partie de la structure de gouvernance et ont-ils clairement la responsabilité de tirer la sonnette d'alarme ?
- les procédures qui ont conduit à une solution : sur quelles bases d'information les procédures ont-elles été modifiées ? Le changement a-t-il été suffisamment rapide ? suffisamment concerté ?
- la nature de la solution : quelle efficacité des nouvelles règles ou procédures par rapport aux dysfonctionnements initiaux ? Ont-elles des conséquences secondaires ? Ces mesures conduisent-elles à un consensus ou exacerbent-elles des tensions ?

La grille d'analyse peut être résumée par le schéma suivant :

ANALYSE DE LA GOUVERNANCE

OBJECTIF : poursuivre dans la durée la mission sociale de l'IMF

1 – LA TYPOLOGIE => QUI A LE POUVOIR ?

- 1. Grille juridique : qui est propriétaire ?**
- 2. Grille des prises de décisions : qui a le pouvoir réel de décision ?**

2 – LA GRILLE D'ANALYSE => COMMENT S'EXERCE LE POUVOIR ?

- 1. La prévision**
- 2. L'information**
- 3. La prise de décision**
- 4. La mise en œuvre**
- 5. Le contrôle**

3 – ANALYSE DES DYSFONCTIONNEMENTS

- 1. Culture du risque**
- 2. Analyse ponctuelle des dysfonctionnements**

La notion de gouvernance a été élargie : qui a le pouvoir de décision ? comment sont mises en œuvre ces décisions ? La structure de gouvernance permet-elle de gérer le quotidien et de prévenir les crises ? La grille d'analyse cherche à prendre en compte les différentes dimensions, et gagnera sans doute à être enrichie avec l'analyse de cas diversifiés. Pour l'instant, il s'agit maintenant de l'appliquer aux quatre institutions financières, appuyées par les membres de CERISE. Elles sont présentées dans la seconde partie selon un ordre chronologique de démarrage : les Caisses villageoises du pays Dogon (Mali) démarrées en 1986 (chapitre 2.1) ; le Projet de promotion du petit crédit rural (Burkina-Faso) démarré en 1988 (chapitre 2.2) ; le Crédit Rural de Guinée débutant en 1989 (chapitre 2.3) et EMT (Cambodge) initié en 1991 (chapitre 2.4).

DEUXIEME PARTIE

LES ETUDES DE CAS CERISE

Deuxième partie : Les études de cas CERISE

2.1. LES CAISSES VILLAGEOISES D'ÉPARGNE ET DE CRÉDIT AUTOGÉRÉES DU PAYS DOGON AU MALI

2.1.1. Le contexte

Contexte général et historique

Le « Pays Dogon » se trouve dans la 5ème région du Mali, situé à environ 750 km de la capitale Bamako et dans une zone sahélienne chroniquement affectée par la sécheresse. Cette région est composée de trois sous régions : le plateau, le piémont et la plaine, peuplées homogènement par des Dogons.

La plaine et le piémont sont assez fertiles et on y produit principalement du mil. L'élevage y est aussi pratiqué de façon extensive. En année de bonne pluviométrie, la plaine est excédentaire et alimente les régions septentrionales du pays. Mais la sécheresse sévit à des degrés divers une année sur trois.

Le plateau est chroniquement déficitaire sur le plan alimentaire du fait de superficies cultivables insuffisantes. Des petits barrages mis en place depuis plusieurs décennies, permettent la culture d'oignon en contre saison et procurent un revenu monétaire qui permet à la population d'acheter le mil nécessaire à sa nourriture, en particulier de la plaine.

Dans un environnement aussi vulnérable, une tradition d'émigration saisonnière s'est installée, où les jeunes partent chercher du travail en ville ou à l'étranger (Côte d'Ivoire), soit après les cultures et pour quelques mois, soit pendant plusieurs années, pour soutenir la famille par leur envoi d'argent. Cette forme d'émigration tend cependant à diminuer, avec les difficultés économiques sous régionales.

Les Dogons sont réputés travailleurs, honnêtes, socialement très organisés et solidaires, sans doute en relation avec le contexte géographique hostile de leur zone et une nécessité d'être unis pour survivre. De fait, on trouve dans les villages, de nombreuses organisations informelles endogènes, qui pratiquent des activités collectives, l'entraide financière ou par le travail. Ces organisations collectent des cotisations de leurs membres ou se constituent un capital à partir des rémunérations de leurs travaux collectifs et font des prêts en argent à leurs membres, moyennant un intérêt, généralement inférieur à l'usure, mais nettement supérieur au crédit bancaire. Ainsi, dans ce milieu enclavé et pratiquement coupé de tout service bancaire, des pratiques d'épargne et de crédit monétaires existent et sont bien connues des populations.

Evolution du contexte depuis 1986 à nos jours

Depuis 1986, le CIDR a mis en place un réseau de Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées (CVECA) dans les trois cercles du Pays Dogon, Bandiagara (Plateau), Bankass (Piémont) et Koro (Plaine). Au total, 57 caisses villageoises ont été implantées, trois Associations de caisses ont été fondées, une dans chaque cercle, et une entreprise privée de prestation de service spécialisée a été créée, pour fournir les services techniques de gestion dont les caisses et les Associations ont besoin à titre contractuel et payant.

Les caisses, au travers de leurs Associations, ont accès à un refinancement bancaire, via la BNDA, ce qui permet d'accroître leur capacité de prêt, au-delà de l'épargne volontaire collectée auprès des membres.

Ces caisses sont conçues pour co-exister avec les organisations informelles et même pour renforcer leurs capacités, en leur offrant des possibilités de dépôts bien rémunérés de leurs

capitaux et en octroyant des crédits à leurs membres, pour des activités économiques, en complément de crédits plutôt sociaux faits par ces organisations.

Ainsi, en 1997, à l'occasion de l'étude d'impact réalisée par l'Ohio State University (OSU), il est noté que les CVECA ont d'une part élargi l'offre de services financiers dans les villages, en augmentant les montants, en allongeant les durées et en baissant les taux d'intérêts par rapport aux organisations informelles préexistantes, mais ont aussi pu occuper le créneau des crédits économiques grâce à une bonne répartition tacite des tâches avec ces organisations, qui ont continué et même renforcé leurs offres en crédits sociaux.

Dans la plaine, des ONG se sont installées et ont mis en place des programmes de crédits aux femmes. Les montants et la portée de ces opérations sont cependant restés marginaux.

Par contre, sur le plateau, la GTZ en lien avec l'administration a lancé un programme de vulgarisation agricole, de transformation et de commercialisation d'oignons, avec un volet de crédit pour les semences et pour la commercialisation. Ce volet crédit est exécuté en lien avec la BNDA. Ce programme crée pas mal d'interférences avec les caisses, dans la mesure où les membres tendent à s'endetter pour le même objet auprès des deux institutions et ont du mal à rembourser aux échéances.

Récemment des caisses urbaines ont été mises en place. A Koro, une caisse s'adresse à des groupes de caution solidaire préexistants, souvent des petites commerçantes et artisans de la ville. A Bandiagara, deux caisses co-existent : celle mise en place par le CIDR et qui s'adresse aux groupes de caution solidaire préexistants et celle de Kondo Jigima, qui s'adresse aux artisans et petites commerçantes.

En réalité, les besoins en services financiers sont grands en milieu urbain. Faute de caisses urbaines dynamiques, les urbains partent épargner dans les caisses villageoises, qui en plus rémunèrent mieux les dépôts. Certains vont aussi emprunter dans les villages. Ce sont ces urbains qui aujourd'hui causent le plus de problèmes aux CVECA. En même temps, les CVECA font concurrence aux caisses urbaines nouvellement installées, car elles offrent de meilleurs services et à des taux plus avantageux.

Les trois Associations de caisses ont un statut formel d'associations, reconnues par l'administration. Elles ont par ailleurs signé individuellement une convention – cadre avec le Ministère des Finances en 2000, leur conférant pour 5 ans, l'autorisation d'exercice. A ce titre, elles sont contrôlées par la cellule CAS/SFD, à qui elles envoient annuellement un rapport d'activité et les états financiers. Les comptes du réseau et de l'entreprise de service sont audités annuellement par un cabinet d'audit reconnu de la place (qui audite aussi la BNDA).

2.1.2 Historique et étapes de structuration du projet

Les objectifs initiaux

Le projet a démarré en 1986. Dès le démarrage, le CIDR a affiché sa vision de mise en place d'un réseau régional de caisses très décentralisées, mais articulées avec le système bancaire pour accéder aux ressources complémentaires dont elles auraient besoin pour satisfaire les demandes de crédits des villageois. Le principe de base est plutôt territorial, basé sur le village, son organisation, ses groupes, sa solidarité, son contrôle social et ses projets de développement. Ainsi, la caisse villageoise s'adresse à tous les villageois : hommes, femmes, jeunes, individus et groupes formels ou informels. Les services financiers offerts sont

l'épargne volontaire et le crédit, sans qu'il n'y ait de liens fixés entre le montant de l'épargne et le montant de crédit. La pression sociale et le sens de l'honneur servent de garantie. Symboliquement, les emprunteurs doivent désigner une garantie matérielle pour leur dossier de demande de crédit. Ces garanties sont des biens d'usage dans les villages : fusil, radio, vélo, tissu, boucle d'oreille... ou animaux. Mais la sanction la plus efficace reste la traduction du mauvais payeur devant le conseil du village : en général, à ce stade, même les récalcitrants finissent par vendre quelques biens et paient.

Une caisse villageoise s'adresse prioritairement aux habitants du village. Au Pays Dogon, les taux de pénétration sont de l'ordre de 80%, voire plus, de la population adulte. C'est une institution du village et les gens se sentent tous concernés. Cependant, parce qu'il n'y a pas de caisses dans tous les villages, les villageois de villages environnants viennent aussi adhérer à la caisse, pour accéder aux services. Souvent, dans les règlements intérieurs, il est stipulé que l'adhérent de village voisin doit avoir un garant dans le village, qui témoigne de sa moralité et qui, le cas échéant rembourse à sa place en cas de défaillance. Le succès des caisses est devenu tel, qu'en 2000, on peut trouver des caisses villageoises où le nombre d'adhérents de villages voisins dépassent de loin celui des villageois du lieu (jusqu'à 60/40 !)

La structuration du projet

C'est un projet de mise en place d'une institution de microfinance, avec un montage classique pour un projet bilatéral: maître d'ouvrage, maître d'œuvre, opérateur, bailleurs de fonds. Le maître d'ouvrage est donc le gouvernement malien, qui à différentes périodes a désigné un maître d'ouvrage délégué différent : la DNACoop de 1986 à 1994, c'est à dire sur les deux premières phases ; la BNDA pour la phase finale ; la DNMR (ex DNACoop) fut alors placé comme maître d'œuvre.

Le bailleur de fonds, de l'origine à la fin du projet (1986-1997), a été la KfW (coopération financière allemande). L'opérateur a toujours été le CIDR. De 1986 à 1995, le CIDR a détaché une assistance technique expatriée long terme sur place. Elle assurait un rôle de chef de projet.

La DNACoop fournissait l'équipe nationale, de l'homologue aux animateurs, soit par détachement de fonctionnaires, soit en recrutement de vacataires, mis à la disposition du projet.

La BNDA était durant les deux premières phases du projet, la banque de refinancement. Le refinancement était fait en partie sur fonds propres et en partie sur une ligne de crédit de la KfW, destinée au financement du monde rural et aux CVECA. En 1994, elle est devenue en même temps, maître d'ouvrage et banque.

Depuis l'origine, les caisses villageoises d'épargne et de crédit sont autogérées. La caisse du village est destinée à être l'outil financier de son développement. Adhérent à la caisse les villageois, qui paient un droit d'adhésion. Les frais d'adhésion constituent la base du capital de la caisse. L'Assemblée Générale est villageoise : tous les villageois qui le souhaitent, qu'ils soient ou non-membres, y participent. Au démarrage, cette assemblée fixe les règles de fonctionnement de la caisse : critères d'adhésion, produits offerts par la caisse, taux d'intérêts débiteurs et créditeurs, politique de crédit, types de garantie, etc. L'AGV désigne les membres du comité de gestion : des personnes de confiance, à qui le village demande de gérer pour lui la caisse d'épargne et de crédit du village. Le comité rend compte au village. Les autorités du village et le chef en particulier, ne font pas partie du comité, puisqu'ils constituent le recours en dernière instance. Lorsqu'il y a des différends que les comités et le membre ne parviennent pas à trancher ou en cas de désaccord sur la sanction pour des retards ou des impayés, le cas est porté devant le conseil du village, qui à ce moment arbitre, avec l'autorité de la loi

coutumière. L'AGV décide aussi de l'affectation des résultats, dans le cadre des dispositifs légaux (après réserves légales).

C'est un élément essentiel de l'approche, puisque la cohésion du village et la perception par les membres de la caisse comme une institution permanente du village permet de mobiliser les efforts : épargne des groupes au début, épargne des individus par la suite, bénévolat des comités et des gérants pendant toute la période où la caisse ne réalise pas de bénéfice, taux d'intérêts assez élevés pour se constituer rapidement des fonds propres pour pallier les aléas climatiques, etc.

Ce fonctionnement distingue clairement la CVECA de la Mutuelle d'épargne et de crédit.

Description du fonctionnement et de la structure de gouvernance

Après quelques années de fonctionnement autonome, les caisses villageoises d'une zone géographique homogène, se regroupent pour constituer une Association de caisses. Au début, cette association est informelle. Elle consiste à favoriser les échanges d'expériences entre caisses et à s'entraider par le conseil, lorsqu'une caisse rencontre une difficulté d'ordre organisationnel.

Très souvent, cela coïncide avec la période où les caisses ayant fait la preuve d'une bonne gestion de leurs ressources internes, émettent le besoin d'accroître leurs ressources pour mieux répondre aux demandes de crédits de leurs membres. La fonction d'intermédiation entre les caisses et la banque pour le refinancement est alors intégrée à l'Association. Elle consiste à élaborer ensemble des critères d'éligibilité au refinancement basés sur les « bonnes pratiques » communément acceptées de tous et qui vont servir de base, annuellement ou bisannuellement à un exercice de présentation des résultats des caisses entre elles, de comparaison des performances et de sélection des caisses éligibles au refinancement selon les critères définis. Ces caisses présentent alors leurs demandes, qui sont analysées collectivement. Les décisions sont prises en public, en AG inter-caisses. Ensuite, le bureau de l'Association, avec l'aide de techniciens, élabore le dossier de demande de refinancement qui va être transmis à la BNDA pour analyse et accord. Après notification de l'accord, l'Association doit réunir les 10% de dépôts de garantie auprès des caisses éligibles au refinancement, pour les déposer en son nom auprès de la BNDA. L'association est caution solidaire pour le refinancement. Un jour est fixé avec la BNDA pour le décaissement du refinancement, qui se fait au chef lieu de cercle, au siège de l'Association. Formellement, l'Association, par son bureau reçoit le refinancement de la BNDA et signe le contrat de prêt. Ensuite, séance tenante, les caisses éligibles toutes présentes et témoins, reçoivent de la main de l'Association le montant de refinancement qui avait été convenu et signent individuellement le contrat de prêt avec l'Association. Les remboursements se font de façon légèrement décalée entre les échéances des caisses en direction de l'Association et de l'Association en direction de la BNDA. Le jour fixé, c'est donc le Bureau de l'Association qui rembourse à la BNDA. Souvent, la BNDA accepte de débloquent le dépôt de garantie le même jour. Ainsi, beaucoup de caisses viennent aussi à ce rendez-vous pour reprendre leur dépôt de garantie et sont témoin de la transaction. En cas d'impayés, l'Association rembourse à la BNDA, avec le dépôt de garantie et se retourne ensuite contre la caisse défaillante.

Pour jouer ce rôle d'intermédiaire financier, ces associations se dotent d'un statut juridique à minima (celui qui offre le plus de souplesse) : l'association sans but lucratif, dont les membres sont les caisses de base, considérées comme des associations de fait.

A la mise en place de la Loi PARMEC, naturellement, ce sont les Associations qui ont représenté les caisses pour signer la Convention-cadre avec le Ministère des Finances. Cela correspondait aussi avec l'esprit de la Loi. La signature de la convention confère des obligations nouvelles pour les Associations, celles de contrôler les caisses de base, d'établir les états financiers consolidés, de veiller à ce que toutes les caisses respectent les règles prudentielles convenues avec le Ministère à la signature de la convention.

Cependant la convention telle qu'elle a été conçue ne change pas les caractéristiques fondamentales de la caisse villageoise autogérée, à savoir que la caisse appartient au village, qui est seul responsable en dernier ressort de sa bonne gestion. Il n'y a pas d'obligation de solidarité financière au sein de l'Association. Si une caisse est en faillite, elle seule subira les conséquences de sa mauvaise gestion. Les autres caisses n'en seront pas affectées : c'est le principe de la stratégie « coupe feu ». Mais, c'est aussi un principe de responsabilisation maximale. Le village et le comité doivent savoir et vérifier, même à leur dépens qu'ils portent toute la responsabilité de toutes leurs décisions.

Bien sûr, avec les nouveaux droits et devoirs des Associations devant la Loi, une Association peut exclure une caisse qui ne respecterait plus les règles de bonne gestion et de fait, la Loi l'interdirait d'exercer. Ceci ne limite l'autonomie des caisses à la base que dans leur obligation à rendre compte de leur bonne gestion aux autres, dans le cadre d'une Association dont elles sont membres.

A l'occasion de l'institutionnalisation, une entreprise privée de prestation de services spécialisée, le Service Commun, a été créée, sous forme de GIE, par 4 anciens cadres du projet : un fonctionnaire et trois vacataires de la DNACOOOP, qui ont dû démissionner pour créer leur entreprise.

Cette entreprise n'a pas de relation structurelle formelle avec les Associations. Les seules relations qui existent sont fondées sur l'engagement personnel d'œuvrer pour le développement du Pays Dogon dont ils sont tous originaires, et la confiance d'avoir collaboré ensemble pendant 10 ans durant la phase projet.

Les Associations et le GIE passent un contrat annuel sur la base d'un cahier des charges, pour les prestations demandées par les Associations et les caisses. Le cahier des charges est assez précis en termes d'activités à mener, de période d'exécution et de nombre de jours estimés pour conduire chacune des tâches. Ce contrat est négocié annuellement avec toutes les Associations d'une région réunies en « réunion inter-association » ; il est évalué annuellement dans la même instance, avant passage d'un nouveau contrat. Ce contrat est assorti d'une clause financière, qui est aussi discutée et évaluée.

La relation contractuelle se révèle très pédagogique et responsabilisante pour les Associations et pour le GIE, dans la mesure où les Associations qui paient veulent en avoir pour leur argent et le GIE qui est payé, sait qu'il doit rendre des comptes.

Pour orienter tous les acteurs du réseau en direction des résultats et lier concrètement responsabilité et résultats, tous les organes ou contrats sont rémunérés au résultat :

- Les caissiers-gérants sont rémunérés annuellement, sur la base de 15 à 30% des résultats bruts de la caisse (selon la progression des résultats).
- Les membres de comité aussi se partagent une somme annuelle constituée de 15 à 30% des résultats bruts de la caisse (selon la progression des résultats).
- Le Service Commun est rémunéré sur 15 à 25% du résultat des caisses et 75% du différentiel de refinancement par les Associations.

Ainsi, tous ont intérêt que leurs décisions, activités et comportements se traduisent par des résultats au niveau des caisses (qui sont les véritables centres de profit du réseau).

Les dysfonctionnements récents

Le montage tel qu'il a été présenté, a fonctionné sans difficulté pendant les dix premières années du projet et a permis de bons rythmes de croissance, sans affectations des performances ni en remboursement, ni en couverture des charges.

A la fin du projet, le réseau couvrait toutes les charges au niveau des caisses villageoises, toutes les charges au niveau des Associations, et pratiquement 80% des factures du Service Commun. Par ailleurs, les fonds propres constitués au niveau des caisses, étaient assez conséquents, puisqu'ils représentaient environ 20% de l'encours de crédit. La relation financière avec la BNDA était excellente : les trois Associations du Pays Dogon empruntaient régulièrement de 250 à 350 Millions de FCFA à la BNDA et avaient honoré leurs échéances depuis 14 ans sans incident.

Le défi de l'équilibre financier et de l'autonomisation financière à la fin du projet, a joué un rôle déterminant dans le déclenchement des dysfonctionnements, qui se sont traduits deux ans après en « crise ».

Pour accroître les produits financiers, les comités de gestion et les gérants des caisses ont augmenté leur recours au refinancement, en empruntant systématiquement jusqu'à leur droit de tirage maximal.

Pour pouvoir tirer un refinancement élevé, ils ont fait un effort important de collecte d'épargne, en allant démarcher des riches commerçants aux alentours, y compris en ville.

Pour pouvoir placer ces montants de refinancement élevés, ils ont aussi dû démarcher des «gros» emprunteurs aux alentours, y compris en ville.

Les caisses sont devenues totalement extraverties, en quelques années : de 30 à parfois 60% d'adhérents hors du village, des gros déposants hors du village, de gros emprunteurs hors du village... Ne reste villageois que la localisation de la caisse, le comité et les gérants. Or, ces comités et gérants, qui sont très adaptés pour gérer une caisse villageoise pour laquelle ils disposent de toutes les informations nécessaires à leur décision, ne sont plus pertinents pour gérer des membres dispersés, qu'ils connaissent mal et sur lesquels ils ont peu d'autorité et de possibilité de pression.

Par ailleurs, voyant cette orientation de la caisse vers les gros déposants et les gros emprunteurs, beaucoup de petits déposants et de petits emprunteurs du village s'en éloignent et se désintéressent de son évolution. Les autorités du village sont partagées entre impuissance devant les arguments financiers des membres des comités qu'ils ne maîtrisent pas et désolation de voir la caisse s'éloigner des préoccupations du village.

La réaction des Associations a été variable. Une Association a réagi vigoureusement et son bureau s'est rendu de village en village pour rappeler les comités à la raison. Une autre Association a été plus gênée dans ses démarches, dans la mesure où certains membres de son bureau étaient les dirigeants de caisses ayant dévié.

Le Service Commun a hésité entre intervenir, en substitution à une Association, alors que ce n'est pas dans son cahier des charges et ne pas intervenir et voir les caisses s'enfoncer dans la crise. Du coup, il est intervenu, mais souvent tardivement.

Deux options se présentent : professionnaliser davantage les caisses qui sont aujourd'hui trop grosses pour être autogérées par des villageois et entériner la fin des caisses villageoises autogérées comme outil de développement des villages ou revenir au concept de départ, en faisant subir une cure d'amincissement aux caisses extraverties et en créant des caisses autour, pour accueillir les adhérents de villages voisins. Cette deuxième option a recueilli l'assentiment des acteurs à tous les niveaux : les comités de gestion, les gérants, les autorités villageoises, les responsables des Associations, les cadres du GIE, l'ex opérateur et l'ex maître d'ouvrage et partenaire bancaire du réseau. Un Plan de Développement à Moyen terme a alors été défini (voir paragraphe sur les prévisions dans la grille d'analyse de la gouvernance) pour remédier à la crise et partir sur de nouvelles bases.

2.1.3. Analyse des CVECA sous l'angle de la gouvernance

1. Typologie : Qui a le pouvoir de décision sur les choix stratégiques et opérationnels ?

a) Durant la phase de projet

Les caisses villageoises appartiennent, dès leur constitution, au village, au sens propriété du terme. Ainsi, le village, au travers de ses autorités, décide la création de la caisse ; les comités et les adhérents se retournent vers les autorités du village en cas de différends ; les grandes décisions sont prises en Assemblées Villageoises, que ce soit des décisions stratégiques (participation à l'Union, recours au refinancement) ou opérationnels (taux d'intérêt, changement de caissiers, de contrôleur ou de membres de comité de gestion, affectation des résultats).

Cette définition de la propriété est comprise par tous de cette façon et donne une force à la caisse pour appliquer ses règles aux adhérents (pénalités ou saisie de garantie en cas de retards de remboursement).

Elle ne se traduit pas, cependant, en statut juridique, puisque cette forme de propriété aurait donné à la caisse un statut « public » du type EPIC, ce qui n'existe pas dans la majorité des pays ou qui pourrait, en ces temps de décentralisation de charge au niveau des communes sans décentralisation des moyens, entraîner de nombreuses confusions et de dangereuses assimilations. Il n'y a pas non plus de parts sociales, les CVECA étant institutionnalisées en association.

Pendant la phase projet, les caisses restent sous la couverture juridique du « projet », c'est à dire la convention signée entre le Bailleur de Fond et le Gouvernement, et ce, aussi longtemps que les autorités monétaires chargées d'appliquer la Loi (si elle existe) le toléreraient.

Cela donne évidemment du pouvoir de décision au projet, en plus du pouvoir « technique » qu'il détient sur l'opérationnel, voire le stratégique, à ce stade initial de mise en place, quand l'ensemble des autres acteurs ne maîtrise encore pas la démarche.

Ainsi, durant la phase de projet, on peut dire que le pouvoir de décision des caisses villageoises est partagé entre le projet, qui détient le savoir et la légalité et les villages, qui ont la propriété et la légitimité.

Ce partage est bien réel, car le projet apporte certes les investissements de départ (bâtiments, équipements, formation), mais pas les fonds de crédit, qui proviennent entièrement du village (durant les premières années, l'épargne est essentiellement apportée par des organisations du village : associations villageoises, groupes de jeunes, groupes de femmes, banques de céréales, etc.) et dans un second temps, d'un emprunt bancaire, sous forme de refinancement. Des expériences concrètes ont bien montré que le projet n'a pas pu imposer des décisions

stratégiques (diversification des crédits, par rapport à une monoculture ou en direction des femmes) ou opérationnelles (taux d'intérêts, changement de caissier) à des villages, si ceux-ci s'y refusent. Il ne peut que constater des désaccords et prévenir les autorités que cette caisse ne sera dorénavant plus appuyée par le projet. Ces cas restent rares, en phase projet, si la sélection du village a été faite rigoureusement en amont.

b) Durant la phase de structuration et d'institutionnalisation

Cette phase intervient à mi-parcours du projet et s'étend jusqu'au retrait définitif de celui-ci, soit pour le Pays Dogon, cinq à six ans¹.

L'élément nouveau est la dotation des unions de caisses de statuts juridiques propres et l'obtention d'une autorisation d'exercice légale de l'activité d'épargne et de crédit.

La propriété des caisses est toujours au main des villages, mais les Unions rassemblent les caisses membres et non les villages membres. Or, si ce sont les Unions qui sont reconnues par les autorités monétaires, elles ont un pouvoir de décision sur les caisses, ne serait-ce que de leur faire respecter la Loi et les règles consignées dans la Convention signée avec le gouvernement. Si une caisse (et le village qui est derrière) ne se conforme pas aux règles, l'Union peut (et doit, selon la Convention) la mettre sous sa tutelle et finalement l'exclure. Or, sans statut juridique et surtout sans autorisation légale, elle ne peut pas formellement fonctionner et devra donc liquider ses activités et se dissoudre.

Le pouvoir de décision stratégique et opérationnelle change de main et passe à l'union ; le village reste propriétaire de la caisse villageoise et voit son pouvoir de décision « borné » par des orientations et des normes communes au réseau et négociées avec les autorités.

Les cadres du projet, choisis pour constituer le « Service Commun », ont aussi durant cette phase, créé leur structure et l'ont dotée d'un statut juridique. Cette structure a déjà commencé à passer des contrats avec les Unions.

Le projet (et l'opérateur) n'a vis à vis des Unions, à ce stade qu'un pouvoir de conseil et d'orientation, qu'il tire de son autorité de promoteur. Les subventions d'équilibre qu'il continue à apporter au « Service Commun » en substitution au réseau, encore financièrement non autosuffisant, lui permet de jouer un rôle d'arbitrage en cas de désaccord entre les deux parties.

C'est une phase où certaines confusions peuvent persister, essentiellement au niveau du Bailleur de Fonds, qui peut être tenté par deux formules dans le montage institutionnel :

- Placer la maîtrise d'ouvrage aux mains de l'institution nouvellement reconnue, les Unions, la maîtrise d'œuvre au niveau du « Service Commun » et positionner l'opérateur comme simple conseiller technique, sans rôle de décision. Cette formule cherche à responsabiliser les acteurs finaux, ce qui est positif, mais un peu précocement, compte tenu de leur capacité et maturité, ce qui est dangereux.
- Placer les Unions comme maître d'ouvrage et l'opérateur comme maître d'œuvre, pour continuer à l'impliquer dans les performances du système. Cette formule est artificielle et met l'opérateur devant une situation difficile, car il doit produire des résultats alors qu'il n'a plus les moyens opérationnels en main.

¹ Cas du projet à Niono, Mali : trois ans.

c) L'après projet

Les CVECA du Pays Dogon ont actuellement cinq années d'expérience d'évolution « après projet ».

La propriété et les statuts juridiques sont stabilisés, avec d'un côté des Unions reconnues et de l'autre un « Service Commun » autonome, contractualisant annuellement sur la base d'un cahier des charges.

Un contrat type entre un Service Commun et des Unions, comporte (i) un cahier des charges précis sur les tâches demandées par les Unions (par exemple, contrôles des caisses, contrôle des comptes des Unions, formation de contrôleurs, élaboration des états financiers, rédaction du rapport annuel pour les autorités de tutelle, montage des dossiers de refinancement, appui à la préparation et tenue des AG des caisses et des Unions, etc.) ; (ii) des actions chiffrées en fonction des fréquences d'intervention et de la durée par unité, et planifiées dans le temps (iii) un devis annuel calculé selon le nombre de journées d'intervention prévues. Ce contrat prévoit les obligations du Service Commun et des Unions. Il est évalué annuellement, avant renouvellement. Chaque nouveau contrat tient compte des problèmes rencontrés dans l'exécution du contrat précédemment.

Si la responsabilisation des Unions vis à vis des caisses, dans l'application de la Convention-cadre est indéniable et joue un rôle positif dans la régulation du réseau, elle tend, a posteriori, à diminuer l'implication des villages dans les prises de décision concernant la caisse : l'institutionnalisation a donné un caractère plus technique à la caisse, l'éloignant de son rôle d'outil de développement du village. Ce retrait des autorités du village dans les orientations de la caisse a bien sûr des avantages et des inconvénients. L'avantage majeur est la « professionnalisation » de la caisse, qui prend donc des décisions sur une base plus gestionnaire (rentabilité, efficacité, quantité de travail à effectuer). Le plus gros inconvénient réside dans l'affaiblissement de la gouvernance des caisses, puisque leurs « propriétaires » ne s'impliquent plus dans les prises de décision. Les caisses deviennent l'affaire des comités de gestion, voire des caissiers et contrôleurs, qui n'ont plus à rendre compte qu'à l'Union. En cas de crise grave, les autorités du village ne veulent plus se mobiliser et le village lui-même ne se sent plus partie prenante.

L'autonomie du Service Commun est positive parce qu'elle lui permet de prendre des mesures techniques en toute indépendance, comme d'alerter les Unions et les autorités sur les dysfonctionnements éventuels. Elle lui permet aussi d'exiger lors d'un nouveau contrat des moyens supplémentaires (temps et mandat) pour agir sur les dysfonctionnements, allant jusqu'à mettre une caisse sous tutelle par délégation des Unions.

La limite réside évidemment dans la volonté des Unions à leur confier un tel mandat quand la crise est déjà là, impliquant parfois des mauvaises décisions prises par certains élus qui se retrouvent aux deux niveaux de responsabilités.

On peut remédier à cette limite en inscrivant un tel mandat d'emblée dans tous les contrats-types passés entre les Unions et le Service Commun, définissant précisément les circonstances où le mandat rentrera en application. L'implication des autres Unions co-contractantes dans la validation d'un tel mandat est aussi un garde fou à toute tentative d'abus de pouvoir venant du Service Commun.

Restera posée la question délicate des moyens dont les Unions disposent pour exercer leur pouvoir, et en particulier, les capacités techniques d'analyse des risques, d'analyse financière

et surtout les capacités de trouver les solutions de redressement ou de ré-orientation à mettre en œuvre. En effet, compte tenu du niveau très faible de ces élus, même compensé partiellement par leur grande expérience de gestion dans leurs caisses respectives, il y aura toujours une dépendance vis-à-vis de techniciens, pour ce qui concerne l'ajustement au cadre réglementaire, l'adaptation à un environnement changeant et l'amélioration des produits et des outils.

Les efforts du projet en matière de formation et de transfert de savoir aux villageois et à leurs responsables, règlent le problème de gouvernance durant le projet, mais ne suffisent pas à combler les lacunes qui surgiront après le projet et qui sont essentielles à la pérennité.

Phase projet CVECA Pays Dogon: 1986 à 1997

Acteurs		Etat	Bailleur de Fonds	Opérateur	Service commun	Elus	Membres ou clients	Ensemble du village
Décisions								
Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau	"Mission"	Avis	Avis	X				X
	Choix des implantations	Avis	Avis	X				X
	Rythme de croissance	Informé	Informé	X		X		X
	Choix du directeur	X		X				
	Grille des salaires	Informé	Informé	X				
Choix de gestion	Choix des produits			X				X
	Octroi					X		
	Taux d'intérêt			Avis				X
	Affectation des résultats			Avis				X

Après institutionnalisation finalisée : de 1998 à ce jour

Acteurs		Maître d'ouvrage	Bailleur de Fonds	Opérateur	Service commun	Elus des Unions	Membres ou clients	Ensemble du village
Décisions								
Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau	"Mission"	Informé	Informé	Avis		X		
	Choix des implantations	Informé	Informé	Avis	X	X		
	Rythme de croissance	Informé	Informé	Avis		X		
	Choix du directeur	Informé	Informé	Avis	X	Avis		
	Grille des salaires				X			
Choix de gestion	Choix des produits				Avis	X		
	Octroi					X		
	Taux d'intérêt				Avis	X		
	Affectation des résultats				Informé			X

2. Grille d'analyse : comment s'exerce le pouvoir ?

1. Vision stratégique et prévisions

D'une façon générale, les décisions stratégiques sont prises en assemblée inter-caisse, au niveau de l'Union, par l'ensemble des délégués des caisses présentes. Les délégués sont responsables devant leurs villages, à qui ils doivent restituer les décisions prises à l'Union. Les responsables de l'Union sont eux, responsables devant les caisses membres qui les ont élus et devant les autorités de tutelle, avec qui ils ont signé une Convention-cadre. L'ultime évaluation réside dans les résultats de l'Union et dans les missions de supervision du Ministère des Finances, qui contrôle le respect de la Loi.

Comme on l'a vu dans l'historique des caisses, des dysfonctionnements sont nés du défi de l'institutionnalisation, de l'atteinte de l'équilibre financier au retrait du projet, de la volonté des responsables des caisses de parvenir à l'autonomie financière et du choix de la croissance financière pour ce faire.

Il est intéressant dans ce cas de noter que cette volonté de croissance vient plutôt des responsables à la base et non des Associations et encore moins des techniciens. Ils ont surestimé leurs capacités de gestion, un peu grisés par le succès et le statut d'autonomie récemment acquis. Le mode de rémunération a sûrement joué un rôle, même si on ne peut pas dire que ce soit un rôle déterminant.

La sanction de cette politique hasardeuse a été assez rapide, puisque les impayés dans ces caisses n'ont pas tardé à apparaître. L'ex maître d'ouvrage a fait appel au CIDR pour réaliser un diagnostic de la situation et le Service Commun a fait appel au CIDR pour aider le réseau et le GIE à réaliser un Plan de développement à moyen terme pour avoir de la visibilité.

Un réseau très décentralisé comme celui des CVECA du pays Dogon et très enclavé aussi, peut être autogéré à la base pour tout ce qui concerne les affaires d'épargne et de crédit. Il doit nécessairement être inséré dans un environnement plus large qui peut l'aider à prendre du recul, l'aider à s'adapter à des situations changeantes, et l'aider à voir plus clair en cas de difficultés. Cet environnement doit être un environnement de confiance, où le réseau ne se sent pas menacé de récupération ou d'ingérence. Il faut travailler à créer cet environnement, pour assurer la pérennité des réseaux régionaux, dans le respect de leur autonomie.

Suite à la crise de croissance, un Plan d'affaire à Moyen Terme a été défini, de façon participative, prévoyant la création d'une trentaine de caisses, dont une partie constitue des caisses villageoises de «désengorgement». Des nouvelles règles ont été définies au sein des Associations pour limiter les adhésions extérieures et des ratios prudentiels ont été fixés pour limiter les risques sur les gros dépôts et les gros crédits, surtout en provenance de non-résidents. Un programme d'animation et une campagne marketing sont prévus pour regagner la confiance des adhérents du village, les petits déposants et les petits emprunteurs qui se sont éloignés des caisses. Il est prévu que des produits financiers soient mis en place pour les inciter à ré-investir la caisse. Des mesures doivent aussi être prises pour intéresser de nouveau les autorités du village au fonctionnement de la caisse, de façon à repositionner la caisse comme outil de développement économique du village.

2. L'information

Les informations de base se trouvent au niveau des caisses villageoises, puisque c'est à ce niveau que se tiennent les documents administratifs et comptables concernant les membres, leur historique avec la caisse (dépôts, crédit, remboursement), et plus globalement, les informations sur l'activité (nombre de membres, encours d'épargne par type, encours de crédit, échéanciers, situation de liquidité) et les performances (remboursement en retard, résultats de fin d'année).

Les membres des comités de gestion étant majoritairement analphabètes, les informations sont produites et détenues par les « gérants » villageois, c'est à dire les deux caissiers et le contrôleur. En principe, ils les communiquent aux membres du comité de gestion à chaque réunion, afin qu'ils puissent prendre leurs décisions (de crédit) et des actions (recouvrement, animation). Bien entendu, dans les villages où il y a une bonne cohésion sociale et où l'autorité est respectée, l'information circule. Dans le cas contraire ou dans les villages où le niveau des gérants est faible, l'information ne passe pas bien ou n'est pas fiable. Elle n'est compensée que lors du passage des membres du Service Commun, qui après un contrôle, restituent l'information au comité ou lors de la préparation et tenue des AG, qui sont faits en présence du Service Commun.

L'information sur les performances des caisses est aussi fournie par le service commun, à l'assemblée générale inter-caisse où l'Union passe en revue la situation des caisses en vue de la décision sur le refinancement. Cette information est assez fiable, puisque établie après un contrôle fait par le service commun, mais selon la date des assemblées inter-caisses, elle peut dater de plus ou moins six mois, ce qui peut être un peu long, compte tenu de la volatilité des situations des caisses. L'information sur la situation des Unions est aussi fournie par le Service Commun à cette occasion. Elle est fiable, mais n'est établie que tous les six mois, donc peut aussi dater selon les dates des réunions.

L'information sur l'ensemble du réseau est établie par le service commun, en fin d'année, est destinée aux autorités de tutelle (Ministère des Finances, BCEAO). Elle comprend les états financiers et l'ensemble des indicateurs demandés par ces autorités. Le Service Commun, qui est chargé par les Unions de produire le rapport annuel destiné aux autorités, est le premier bénéficiaire de cette analyse : elle lui permet d'avoir une vue globale sur les évolutions et devrait lui donner les indications des mesures à introduire pour le renforcement du réseau. Normalement, lors des AG des Unions, le service commun commente les évolutions de l'année, les indicateurs et en particulier, les ratios prudentiels et anime une réflexion au niveau des élus et des délégués. Il doit aussi les amener à prendre des décisions importantes qui s'imposent et à inclure ces résolutions dans le programme d'activité de l'Union pour l'année à venir.

Une fois de plus, les élus étant faiblement alphabétisés, les niveaux de compréhension sont assez hétérogènes et l'importance accordée aux informations va varier fortement d'une Union à l'autre. Les Unions les plus performantes (cohésion sociale forte) vont davantage réagir et prendre des mesures vigoureuses, les autres (faible cohésion, faible impact des caisses) vont laisser passer l'information, jusqu'à ce qu'une crise se révèle.

Pour conclure sur l'information, les CVECA à gestion très décentralisée, ont un système d'information adapté aux lieux de prise de décision : ce sont les membres de comité de crédit qui octroient et recouvrent, donc ce sont à leurs niveaux que se situe l'information. Le Service Commun a un rôle d'interface avec les autorités, il produit l'information utile à cet effet.

Les contraintes se situent surtout à deux niveaux :

- Le degré de scolarité des membres de comité, voire des gérants dont dépend la fiabilité de l'information produite à ce niveau ;
- Le nombre d'employés du Service Commun, qui détermine le nombre de contrôle durant l'année et donc les délais de production des informations plus fiables et plus agrégées, permettant une analyse.

Ces contraintes restent inhérentes à la viabilité des institutions de microfinance dans des zones défavorisées.

3. La prise de décisions opérationnelles

Les décisions opérationnelles sont prises dans les caisses villageoises par les membres des comités : elles sont rapides, car les gens sont sur place et la mise en œuvre ne concerne, en général, que des acteurs présents au village : crédit, garantie, recouvrement, saisie et exécution de garantie, etc.

Les comités de gestion sont responsables devant l'assemblée générale villageoise et devant les autorités du village qui les a désignés et mandatés pour gérer la caisse au nom du village. En cas de défaillance, ils sont remplacés.

Par contre, la décision de sanctionner un comité de gestion ou un gérant (caissier ou contrôleur) est plus lente à se produire, car elle est généralement prise suite à un contrôle du Service Commun ou une AGV, où il a été relevé des dysfonctionnements, non-respect du règlement intérieur, fraudes ou conflits d'intérêts. Les passages du Service Commun, après la phase de projet n'ont lieu qu'une fois par semestre, d'une part, et le processus de décision villageois est lent, du fait des considérations sociales que cela implique. Ce temps peut entraîner bien des dégâts dans une caisse.

4. La capacité de mise en œuvre

Les membres des comités de gestion sont nommés selon une alchimie villageoise, difficilement explicitable, au-delà de critères généraux tels que la confiance, l'autorité, l'intégrité, le sérieux et la volonté de bien servir le village.

Ils sont formés par des responsables de l'Union et recyclés par le Service Commun, qui doivent donc, après la phase projet assurer une formation continue de comités de gestion, prenant en compte leur nécessaire renouvellement.

Le danger peut être une formation trop opérationnelle, à la tâche, sans transmission de l'esprit, ce qui ne donne pas à ces nouveaux comités les mêmes capacités d'analyse et de décision que durant la phase précédente, où le projet prenait le temps de faire passer un savoir être en même temps que le savoir-faire pur.

Dans tous les cas de figure, la fidélisation des membres de comité passe par une incitation financière suffisante. Les CVECA rémunèrent les membres de comité en les intéressant aux résultats de la caisse : en général, 15% des résultats sont distribués entre les membres du comité, ce qui peut être significatif pour une caisse qui fonctionne bien, mais très faible voire nul, pour des caisses difficiles ou dans des zones très pauvres. Pour pallier la démotivation de membres de comité de gestion de caisses en difficulté, il a été décidé de fixer une indemnisation minimale (un SMIC journalier à répartir entre les différents membres) pendant la durée de redressement de la caisse. Une telle mesure devra être votée en AGV.

Les caissiers et le contrôleur sont généralement choisis par le village pour leur valeur morale (honnêteté, discrétion, esprit de service), leur caractère (accueillant, calme, sang froid) et leur capacité à lire, écrire et compter.

Le projet, puis plus tard, le Service Commun testent cette dernière aptitude, avant d'accepter de les former à la tenue des documents de la caisse et au contrôle.

Ils sont responsables devant le comité et le village pour leur travail et peuvent être démis en cas de défaillance ou de fautes graves.

Le Service Commun, lors de ses contrôles, évalue le travail des caissiers et du contrôleur et rend compte au comité immédiatement. Il rend aussi compte de ses constats, lors des AGV. Enfin, il prend ce facteur en compte dans la notation qu'il fait de la caisse, devant la réunion inter-caisse, servant à la décision de refinancement.

Les caissiers et le contrôleur sont rémunérés au résultat de la caisse : 15 à 30% selon les caisses. Pour les bonnes caisses, cette rémunération est assez incitative pour fidéliser ces personnes. Pour les caisses en difficulté ou des caisses dans des zones pauvres, la rémunération peut être insignifiante. Dans ces cas, il a aussi été décidé de fixer une rémunération minimale, équivalente à une journée de main d'œuvre agricole locale, pour maintenir la présence des caissiers et donner une chance à la caisse de se redresser. Cette décision devra être validée en AGV et en assemblée inter-caisse.

Pendant longtemps, la rémunération au résultat pour les comités et les gestionnaires a garanti une incitation positive. Plus récemment, une dérive est apparue, où pour accroître leurs revenus, les comités, en collusion avec les caissiers et le contrôleur, ont décidé de prendre des risques importants, en octroyant des gros crédits à des commerçants de villages voisins, voire des villes. Il apparaît, avec ces dérives et les problèmes qu'ils ont générés dans les caisses, qu'il est important d'une part, de fixer des plafonds à cette rémunération, et d'autre part, d'introduire d'autres éléments d'évaluation des performances que les résultats financiers de la caisse.

5. Le contrôle

Le dispositif de contrôle des CVECA est dans ses principes, un des systèmes les plus complets possibles, pour une IMF à gestion décentralisée :

A la base, un premier contrôle est effectué par le comité de gestion et par le contrôleur interne à la caisse. L'Union se dote d'un système de contrôle croisé, effectué par des contrôleurs villageois agréés par l'Union, formés par le Service Commun et qui rendent compte à l'Union. Le troisième niveau de contrôle est effectué par le Service Commun, qui peut être considéré comme un niveau « interne-externe ». Le réseau est audité annuellement par un cabinet d'expertise comptable, à la demande de la BNDA, conditionnant le refinancement. Enfin, le Ministère des Finances supervise le réseau sur pièce (à partir de l'envoi des états financiers) et sur site (mission de supervision récente, sur le terrain).

La seule faille qui puisse s'introduire se situe sur la qualité des deux premiers niveaux de contrôle, c'est à dire du contrôleur interne à la caisse et le contrôle croisé, qui peuvent être déficients lorsque les niveaux de scolarisation de la zone sont trop faibles. Dans ces cas, le seul contrôle semestriel du Service Commun, après l'institutionnalisation, apparaît comme insuffisant pour sécuriser le système.

Il convient aussi de noter que les deux niveaux de contrôle externe, c'est à dire l'audit et la supervision, sont aussi de qualité et d'approfondissement insuffisant pour sécuriser le système.

C'est la raison pour laquelle le CIDR est en train de travailler à la mise en place d'un cabinet de certification comptable et méthodologique, à l'échelle nationale au Mali, pour combler une lacune de l'environnement.

Conclusions sur la gouvernance des CVECA

La forme de gouvernance change aux différents stades d'évolution et de maturité d'une IMF et cela est naturel. Il n'y a donc pas une forme de « bonne gouvernance » dans l'absolu, mais des équilibres et des dynamiques à trouver correspondant aux défis de chaque moment.

Pendant toute la phase projet, qui correspondait aussi à la mise en place du système et son enracinement dans le contexte, c'était une forme de gouvernance fortement ancrée dans les liens sociaux d'une société encore très traditionnelle et solidaire. Ce fut une étape nécessaire pour inscrire les CVECA dans le paysage institutionnel des villages du Pays Dogon et leur assurer une pérennité sociale.

Avec la formalisation accrue de l'environnement de la microfinance au Mali et avec l'atteinte d'une certaine taille, il est devenu nécessaire d'adopter une forme de gouvernance plus « professionnelle » et financière, pour s'intégrer dans le nouveau paysage sectoriel. Le poids du social s'estompe en faveur de nouveaux liens, plus raisonnés, plus contractuels, faits d'alliance.

L'avenir dira si ces nouveaux liens sauront remplacer et conforter les liens existants et donner un nouveau sens à la solidarité, dans une économie plus ouverte sur l'extérieur.

Si cette évolution semble inévitable, voire souhaitable, il convient alors d'en tirer les enseignements méthodologiques qui s'imposent et bien préparer l'ensemble des acteurs à ce passage. Il est aussi crucial de mettre en place les animations et formations qui doivent accompagner cette évolution, afin d'éviter des ruptures mal maîtrisées et mal comprises.

Cependant, il est à noter que l'évolution d'une forme de gouvernance à l'autre demande des changements d'autant plus profonds que la société était traditionnelle et structurée au moment de la mise en place du système.

Dans une société déjà fortement ouverte sur l'extérieur et sur des flux de personnes et de biens, comme ce fut le cas de la zone de l'Office du Niger, par exemple, l'ancrage dans des liens professionnels et financiers préexistants se fait dès la mise en place du projet et son évolution lors de l'institutionnalisation apparaît alors comme moins brusque. Par contre l'absence ou la faiblesse d'un enracinement social et solidaire constituera toujours un point de fragilité dans la gouvernance des réseaux CVECA nés dans ces contextes.

2.2. LE PROJET DE PROMOTION DU PETIT CREDIT RURAL AU BURKINA-FASO

Avant propos

Le Projet de Promotion du Petit Crédit Rural du Burkina Faso a été mis en liquidation en 1999, après 11 années de développement. Initié en 1988, le PPPCR avait octroyé en 1996, plus de 30 000 crédits aux femmes et comptait, en 1998, 80 salariés. La crise et la liquidation du projet ont entraîné le licenciement des salariés et la fermeture d'un accès au crédit pour les femmes (dans certaines zones d'intervention du PPPCR, une offre de crédit alternative existait, mais pas dans toutes). Dans le contexte actuel de développement, mais aussi de crise de la microfinance, analyser les causes de l'échec et en tirer les leçons peut être utile pour l'avenir de la construction de la microfinance, et plus largement de celui des services d'appui au monde rural dans le contexte de libéralisation.

Une première analyse dans ce sens a été tentée en 2001¹. L'analyse de la gouvernance du PPPCR qui fait l'objet de la présente étude procède de ce premier travail, mais a été enrichie par la confrontation de points de vue. Une analyse plus globale reste un objectif pour le CIRAD.

2.2.1. Contexte et historique du PPPCR

De la création en 1988 à la faillite en 1999 : 11 ans de développement d'une expérience de « crédit direct » aux femmes en milieu sahélien

Le PPPCR a été initié en 1988, dans la région sahélienne du Yatenga. Il s'est progressivement développé sur quatre, puis six provinces du Burkina. Quatre phases peuvent être distinguées dans son évolution.

1. Création et phase expérimentale (1988 – 1990)

L'idée qui aboutit à la création du PPPCR est née entre 1986-1988, dans le cadre des travaux d'une équipe de recherche –développement INERA-CIRAD, portant sur la gestion de terroir des zones sahéliennes. Pendant les décennies 70 et 80, ces zones ont connu des sécheresses successives sévères qui ont conduit à la destruction de la plus grande partie des troupeaux, et à une modification profonde des équilibres sociaux et économiques traditionnels. Les éleveurs, fortement appauvris, se sont progressivement sédentarisés, alors que les agriculteurs intégraient l'élevage dans leur système de production. Les résultats de la recherche montraient que dans ce contexte de grande pauvreté et de décapitalisation, les populations, et particulièrement les nouveaux acteurs économiques dont la déstructuration des sociétés locales favorisait l'émergence (femmes et jeunes), développaient des stratégies de recapitalisation assez largement fondées sur la diversification vers des activités non agricoles, et que l'une des contraintes majeures de leur développement n'était pas tant technique que financière, par manque d'accès au capital. A cette période, l'accès au système financier

¹ Wampfler B. et al. , 2001. Le PPPCR au Burkina Faso : Causes et enseignements d'une faillite. Document de travail. CIRAD. Septembre 2001.

formel ou semi formel était réduit pour les populations sahéliennes : la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) concentrait son activité sur les régions cotonnières et n'offrait que peu d'alternatives pour les zones sahéliennes ; la microfinance était embryonnaire (Coopec dans le Centre du Burkina, quelques associations de développement local avec composantes crédit dans d'autres régions, dont le Yatenga).

S'appuyant sur ces résultats de recherche et sur l'exemple de la Grameen Bank qui commençait à être connu, l'équipe INERA-CIRAD a expérimenté un système de crédit ayant pour objectif de recapitaliser les familles, à travers le développement des petites activités économiques rurales. Les premiers crédits ont été expérimentés dans un village avec des fonds du CIRAD, puis assez rapidement, l'expérience a intéressé un bailleur de fonds, la CFD, qui a mobilisé des financements pour la phase expérimentale (1988-1990). La période expérimentale a permis de développer les grandes lignes du « modèle » PPPCR. Elle a été marquée par la recherche d'une forte proximité avec les populations, qui ont largement participé à l'élaboration des procédures de crédit. L'expérimentation s'avérant concluante, le PPPCR fut créé en 1990, la CFD assurant le financement de la première phase.

Initialement, la population-cible du PPPCR n'était pas limitée aux femmes, bien que le « modèle » d'inspiration du projet ait été la Grameen Bank. La féminisation de la clientèle du PPPCR s'est opérée progressivement dans les deux premières années d'existence du projet, avec le constat que les femmes remboursaient mieux le crédit que les hommes. Pour répondre à un objectif de durabilité, le crédit a été d'emblée proposé à un coût tendant vers le coût réel du marché, notamment en intégrant le coût de la ressource non concessionnelle (la ligne de crédit de la CNCA était cédée à un taux de 11% au projet) sur laquelle le projet était fondé.

Le crédit PPPCR : un système financier inspiré du modèle de la Grameen Bank

Le projet est fondé sur l'octroi de petit crédit à des groupes de femmes, engagées par la caution solidaire. Les groupes de base (5 personnes) sont réunis en comités de crédit, gérés par une responsable élue par ses pairs. Une part des transactions est prise en charge bénévolement au niveau des groupes et de la responsable du Comité de crédit : sélection des bénéficiaires, octroi de crédit, collecte des remboursements.

Le système de crédit a été fondé sur du crédit à remboursement hebdomadaire, de court terme (56 semaines) et petit montant (5 à 10 000 FCFA en 1990), puis a été progressivement diversifié pour s'adapter aux différentes activités économiques des femmes (crédit embouche, crédit stockage de céréales). Le crédit est assorti d'une obligation d'épargne constituant un fonds de groupe et un fonds de secours, gérés par le projet. La destination du fonds de groupe a évolué durant la vie du projet ; au départ, il était constitué dans une perspective plus ou moins mutualiste. Le fonds de secours constitue une garantie en cas de décès d'un membre du groupe.

L'épargne n'est pas préalable au crédit, elle est prélevée sur le crédit lui-même. Le projet n'offre pas de services d'épargne spécifique.

Cette phase expérimentale du PPPCR était sous-tendue par trois hypothèses :

- l'accès au crédit est un facteur déterminant de la recapitalisation des populations sahéliennes ébranlées par les sécheresses ;
- les populations étant trop fortement décapitalisées pour pouvoir épargner, le crédit doit être préalable à l'épargne ;
- un système de crédit à « coût réels » pour les populations sahéliennes pauvres peut être durable (les « pauvres » sauront rentabiliser un crédit et le rembourseront, la caution solidaire peut pallier l'absence de garantie matérielle, l'économie rurale sahélienne est en mesure d'absorber et de rentabiliser une injection de crédit à son coût réel)

Si cette phase expérimentale a été positive en terme d'élaboration d'un « modèle de système financier », elle n'a pas été exempte de problèmes institutionnels : dès sa création, le PPPCR a eu à affronter des crises institutionnelles sévères : désolidarisation de l'INERA, conflits internes du CIRAD sur la pertinence d'un investissement dans ce champ de recherche, etc.

2. La première phase : consolidation (1991-1992)

Au cours de la première phase, le PPPCR a été développé sur quatre provinces, deux provinces sahéliennes (Yatenga et Soum), deux provinces soudano-sahéliennes (Ganzourgou et Tapoa). Ce dispositif géographique très éclaté correspondait à la fois à la volonté de mutualiser le risque agro-climatique, mais aussi d'accompagner les actions de développement rural de la CFD (Projets de Développement Rural Intégrés Yatenga, Ganzourgou, Tapoa et Hydraulique rurale du Soum).

Cette période a été marquée par une première phase de croissance du portefeuille de crédit et la consolidation des procédures de crédit ; ces dernières restaient cependant à ce stade largement « orales », sans manuel de procédures formalisé pour les agents de crédit. Cette période a été également marquée par un problème de détournement de fonds dans la province de la Tapoa. Les soupçons pesant sur un membre fondateur du projet ont divisé l'équipe. Aucune sanction n'a été prise, contribuant sans doute à faire naître un sentiment d'impunité dans le projet, et dans le groupe fondateur.

Dans l'optique d'une pérennisation, le projet a été d'emblée adossé à la CNCA, qui en a assuré la maîtrise d'ouvrage. Le montage financier reposait sur une ligne de crédit administrée par la CNCA, cédée au projet à un taux de 11% - puis, ultérieurement de 9% -. Le fonctionnement du projet est financé par la CFD à travers une subvention d'équilibre annuelle.

Une ONG, Sahel Action, a été créée par le personnel de l'équipe de recherche – développement, avec l'appui du CIRAD et de la CFD, pour être l'opérateur du projet, le CIRAD continuant à en assurer l'assistance technique. A la fin de cette phase, la tutelle du projet a été confiée à un Comité de Pilotage, créé à la suite du conflit entre Sahel Action et une nouvelle Secrétaire Générale, proposée par la CNCA.

Pendant la première phase, malgré des crises ponctuelles d'impayés dans certains villages – qui n'ont pas laissé de traces comptables –, les taux de remboursement du crédit ont été estimés globalement satisfaisants, contribuant à accréditer l'objectif fondateur du projet, démontrer que l'on pouvait faire du crédit aux pauvres. Un effort important de recherche portant sur l'analyse économique du milieu (diagnostics des besoins, économie des ménages, dynamiques méso-économiques) et sur l'interaction entre le projet et le milieu (analyse d'impact, études liens entre marché financier, marché du bétail et des céréales, etc.), a été développé pendant cette période, et a influencé la conception et la consolidation du « modèle » de système financier (choix des produits proposés, modalités de crédit, mode de sélection des clients, etc.).

L'énergie du projet et de ses équipes a été concentrée à cette période sur l'articulation du système financier avec son milieu : dialogue avec les clientes, produits et procédures conçues dans ce sens, travail des agents concentré sur cet objectif, croissance lente pour maintenir cet objectif, recrutement du personnel sur des critères de connaissance du milieu plus que de niveau de formation ou de compétences financières, activités de recherche étroitement intégrées et prises en compte dans le développement du projet.

Le corollaire de cette concentration sur l'articulation avec le milieu a été un effort moins important porté sur la structuration interne du système financier : en 1992, celui-ci n'avait toujours pas de comptabilité autre que celle du projet, les procédures n'étaient pas rédigées, le contrôle interne n'existait pas, même si un premier système d'information fondé sur un logiciel de suivi des crédits, élaboré par le CIRAD avait été mis en place sans être toutefois opérationnel. Le taux d'autofinancement ne dépassait pas les 10 %.

Cette première phase a été ébranlée par une crise institutionnelle grave, déclenchée par la nomination comme Secrétaire Générale du projet, d'une personne extérieure à l'équipe fondatrice, issue de la fonction publique. Cette nomination, ainsi que les premières initiatives prises par la Secrétaire Générale souhaitant doter le projet de procédures et d'outils de gestion, a profondément divisé l'équipe du projet. Les membres fondateurs ont perçu cette nomination comme une tentative de « normalisation /fonctionnarisation » d'un projet jusqu'à présent « porté par la base », mais aussi comme une confiscation de leur pouvoir au sein de ce projet. Pour la CNCA et une partie de l'assistance technique qui soutenaient cette nomination, elle était une des conditions pour la croissance et l'institutionnalisation du PPPCR. Face à l'ampleur de la crise, la Secrétaire Générale a préféré démissionner. Suite à cette démission, la CNCA, se sentant désavouée, a tempéré son implication dans le projet.

3. La croissance et la recherche de l'institutionnalisation (1993 –1996)

Une croissance forte

La deuxième phase, amorcée en 1993, a été marquée par une évolution des approches et des objectifs assignés au projet : alors que la première phase était clairement placée sous le signe de l'expérimentation d'un « crédit aux pauvres », la deuxième phase a mis l'accent sur la croissance et la recherche de l'équilibre financier du projet, en vue de son institutionnalisation. La continuation du financement du PPPCR par la CFD ne trouvait de sens que dans une possible pérennisation, qui passait par une amélioration de ses performances financières. Cette évolution des objectifs s'est inscrite dans l'évolution globale de la microfinance, qui découvrait au début des années 90 la nécessité de la pérennisation. Mais elle a ravivé au sein du projet et dans son environnement institutionnel, des « débats » sur la manière d'arriver à cette pérennisation.

Deux options stratégiques se dessinaient : l'une, portée par les membres fondateurs du projet, souhaitait une configuration décentralisée, avec des équipes provinciales autonomes, contractualisant avec une équipe de services nationale pour des fonctions permettant des économies d'échelle (essentiellement formation). L'autre, portée par de nouveaux recrutés et la CNCA, souhaitait l'émergence d'une organisation plus structurée permettant l'émergence d'un interlocuteur unique, et des procédures communes, donc une équipe de Direction plus forte, représentant l'ensemble du projet.

La stratégie finalement adoptée à cette période a été le choix d'une centralisation du projet, la recherche d'une croissance forte du portefeuille de crédit et de l'augmentation de la productivité du travail, dans l'optique d'atteindre l'équilibre financier en fin de seconde phase. Cependant, toutes les conséquences en termes de gouvernance n'ont pas été retenues (notamment avec le maintien à des postes de responsabilité de personnes ne partageant pas ces options).

L'évaluation de cette deuxième phase, réalisée en 1996 par la CFD mettait en exergue l'augmentation importante des performances du projet, qui permettait d'envisager l'équilibre financier à moyen terme : augmentation du portefeuille de crédit (multiplié par six entre 1993 et 1995), amélioration de la productivité du travail (volume de crédit octroyé/agent multiplié par 4), taux de remboursement redevenus satisfaisants après une crise en 1993, amélioration des résultats financiers, etc.

Evolution des principaux indicateurs du PPPCR entre 1990 et 1996

Par an	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Nbre crédits octroyés	781	4122	3890	6 758	14 271	26 675	33 948
Nbre villages	17	58	99	153	178	256	
Montant crédit octroyé (MFCA)	10.5	33	95.0	131.6	352.2	789.9	1090.9
Montant moyen du crédit (FCA)			24 430	19 478	24 680	29 613	32 134
Nbre agents de crédit			15	18	27	31	40
Montant moyen crédit octroyé/agent (MFCA)			6.3	7.3	13.0	25.4	27.2
Nbre de crédits gérés/agent			259	375	529	860	849
Taux de recouvrement				98.2	97.8	97.4	99.0

Sources : rapports PPPCR

	1993	1994	1995
Marge bancaire (MFCA)	5.4	16.9	55.3
%couverture charges/produits	21%	35%	45%
Résultat hors subvention	-95.1	-177.6	- 85.0

Source : Rapport d'évaluation 2 ème phase PPPCR , CFD, 1996

L'évaluation confirmait l'intérêt du projet et se prononçait en faveur d'une troisième phase qui devait permettre d'atteindre l'équilibre financier et de finaliser l'institutionnalisation du PPPCR.

A l'issue de la 2ème phase, une évaluation positive, mais des points de fragilité importants

Même si les résultats des évaluations et des audits externes effectués à l'issue de la deuxième phase étaient globalement positifs (Horus, 1995 ; Kessler, 1996), le PPPCR de 1996 restait fragile à plusieurs points de vue :

- Les débats sur le choix du modèle de développement (centralisation/décentralisation, rythme de croissance et d'accès à l'équilibre financier, etc.), sur les modalités de la professionnalisation et sur l'institutionnalisation ont profondément divisé le personnel du projet, l'assistance technique et les organes de tutelle du projet (instances composant le comité de pilotage) ; il en résultait en fin de deuxième phase, une cohésion très superficielle de l'ensemble du projet ;

- Ces divisions s'étaient concrétisées par une grande difficulté à stabiliser la direction du projet (trois directions burkinabé successives pendant cette phase) ;
- L'absence de décision claire des membres du Comité de Pilotage sur le choix stratégique à faire, a ménagé les susceptibilités mais empêché une véritable projection commune sur l'avenir ;
- Si la gestion du projet avait été consolidée pendant la seconde phase (comptabilité, manuels de procédures, contrôle interne), elle restait néanmoins encore trop peu professionnalisée ;
- Le système d'information restait défaillant, le logiciel expérimenté par le CIRAD lors de la première phase, n'ayant pas pu intégrer la forte croissance de la deuxième phase ;
- Le contexte dans lequel opérait le PPPCR était marqué par un développement important et anarchique des systèmes de microfinance ; une concurrence sauvage et souvent déloyale (taux d'intérêt et préoccupation de remboursement du crédit très variables) s'était développée, particulièrement dans les zones sahéliennes, fragilisant à la fois les fondements du projet (conditions d'exercice de la caution solidaire) et sa gestion (difficulté de suivi des crédits).

4. La troisième phase : suite et fin du PPPCR (1997 – 1999)

Plusieurs facteurs sont à l'origine de la crise de 1997 : détournements de fonds (essentiellement dans les provinces sahéliennes), croissance des impayés, dérapage des coûts de fonctionnement du projet. Les détournements de fonds qui ont révélé la dégradation plus profonde de la situation du projet, ont été identifiés « fortuitement » par une mission d'un cabinet d'audit international, venue appuyer le projet pour l'élaboration de sa stratégie d'institutionnalisation. Ni les systèmes d'information et de gestion internes, ni les audits annuels par des cabinets locaux ne les avaient révélés jusque là. Les détournements mis à jour à ce stade étaient le fait de cadres administratifs du projet. Les investigations, poussées plus loin, ont révélé que les retards de remboursement de crédit enregistrés en 1997, mais qui semblaient maîtrisés (taux encore faible, régions spécifiques touchées par des aléas agro-climatiques, bonne réaction des clientes aux ré-échelonnements des crédits proposés, suivi des retards par les agents), étaient d'un niveau plus important que ne l'indiquaient les évaluations PPPCR, et aussi qu'ils étaient antérieurs à 1997. Des irrégularités de gestion ont été également mises en évidence dans les provinces sahéliennes (attributions fictives de crédit afin de cacher des impayés en effectuant des remboursements aussi fictifs que les crédits). Ces révélations successives ont entraîné le licenciement du Directeur Burkinabé du projet, de plusieurs cadres administratifs et financiers, ainsi que d'agents de crédit convaincus de détournements. Un Directeur expatrié a été nommé par le Comité de Pilotage ; l'assistance technique du CIRAD qui, faute de recrutement d'un cadre burkinabé, était toujours en poste de responsabilité du Réseau PPPCR en 1996, a été maintenue jusqu'en juin 1998 permettant le recrutement et la préparation / formation d'un cadre burkinabé.

Dès que la situation du projet a été connue, et malgré la mise en œuvre rapide d'une « stratégie d'assainissement du portefeuille », les retards de remboursement ont augmenté. La tentative de redressement de la situation a été engagée avec un audit approfondi du portefeuille de crédit de chaque province effectuée par l'équipe de Direction du projet, la mise en œuvre de procédures de ré-échelonnement des crédits, avec application de pénalités de retard, puis, quand la situation s'est encore dégradée, avec une suspension des attributions de crédits. Cet audit approfondi a confirmé les détournement de fonds par des agents de crédit, mais a révélé aussi des situations identifiées jusqu'ici comme des retards de remboursement

qui étaient en fait des détournements de crédit par des responsables de comité de crédit ou de groupe de caution solidaire. Dans les cas avérés de détournements, mais aussi dans certaines situations de retards aggravés de remboursement, le projet a eu recours à la force publique.

Dès la révélation de la crise, une forte tension s'est instaurée au sein du Comité de Pilotage : l'ONG Sahel Action, opérateur du projet, a d'abord accepté les modalités de « redressement de la situation » proposées, puis, peu de temps après, s'y est opposée. Cette tension au sein de l'organe de tutelle du projet s'est accentuée au fil des mois, et a été portée à son paroxysme quand Sahel Action a appelé les clients PPPCR au non-remboursement, par des communiqués radio-diffusés. Cette tension s'est instaurée aussi au sein du personnel du projet, divisé entre les partisans du « redressement » et ceux qui s'y opposaient. Les opposants, assez largement des « anciens » du projet, membres de Sahel Action, estimaient que le redressement était contraire à l'esprit du projet (proximité avec les populations, crédit aux pauvres), qu'il était mené trop brutalement, et qu'il serait impossible de reconstruire la confiance entre clients et projet après avoir mobilisé la force publique. La position du personnel opposant était décrédibilisée aux yeux du Comité de Pilotage, d'une part par le fait que le projet ne pouvait être objectivement assaini sans un recouvrement large des impayés, d'autre part parce que certains des opposants étaient soupçonnés de détournements.

Sans perspective d'un leadership national capable de porter le projet, avec des difficultés dans les provinces sahéliennes s'aggravant, le Comité de Pilotage a fermé le projet en avril 1999.

2.2.2. Analyse du PPPCR sous l'angle de la gouvernance

1. Typologie : qui a le pouvoir de décision ?

Qui est propriétaire ?

Le PPPCR est resté au stade projet : il appartenait donc juridiquement aux institutions qui ont apporté les fonds : la CFD/AFD et la CNCA.

La question de la propriété et plus largement de la forme juridique que prendrait le PPPCR institutionnalisé a fait l'objet de plusieurs années de débats.

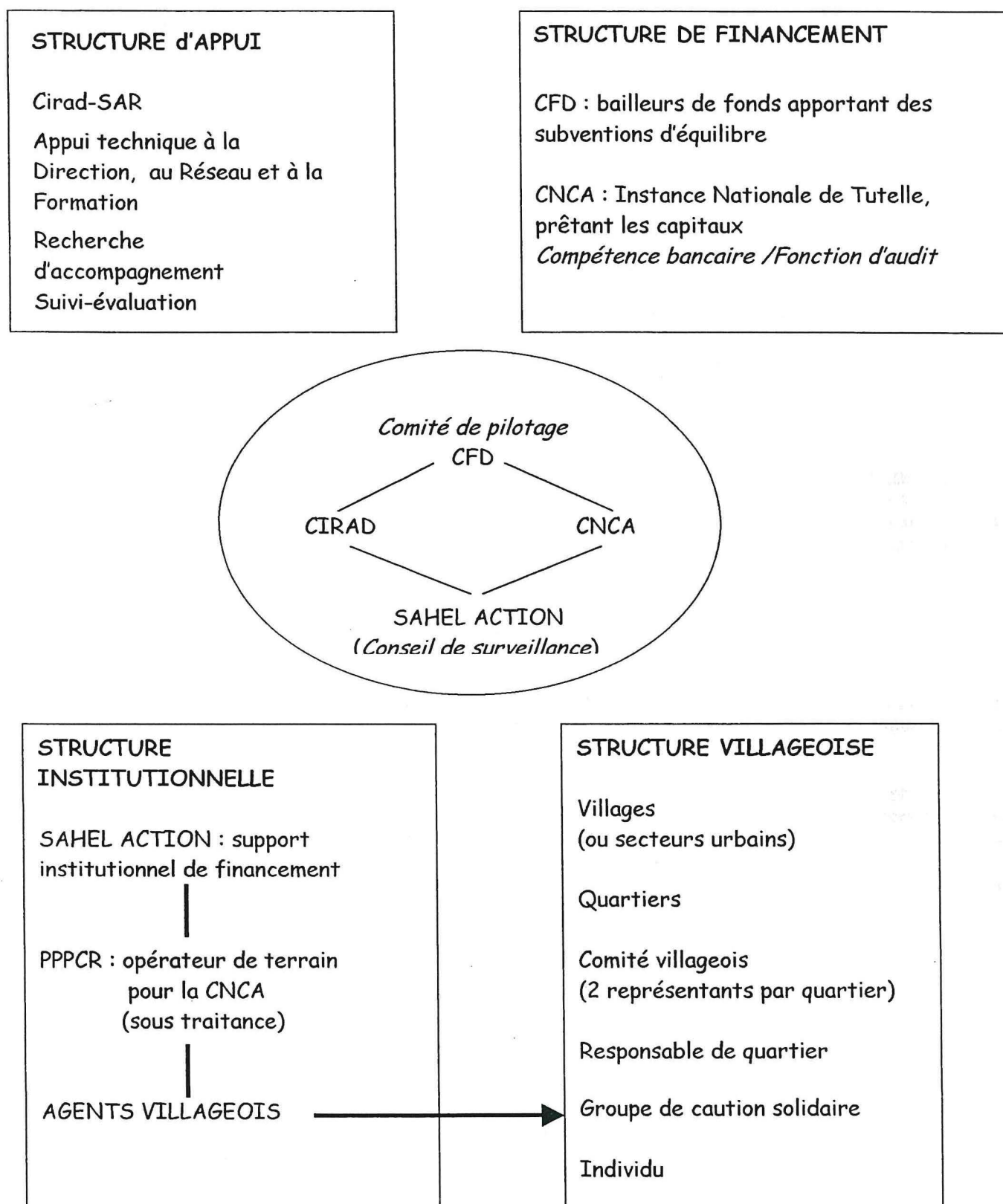
Les débats sur la forme juridique de l'institutionnalisation du PPPCR ont été importants au sein du projet à partir de 1993, et ont rapidement cristallisé les divergences de « vision » au sein du PPPCR. Le cadre légal de la Loi Parmec qui a été progressivement mis en place pendant cette période, n'offrait pas de solution « toute faite » pour un système financier de type PPPCR. L'hypothèse d'une transformation en système d'inspiration mutualiste, a été écartée par le projet en 1994, sur la base d'une étude menée par un sociologue burkinabé qui montrait que les femmes bénéficiaires étaient avant tout motivées par l'accès au crédit, mais ne souhaitent pas s'investir dans la gestion du système financier. L'option initiale de décentralisation du projet en quatre institutions provinciales regroupées dans le cadre d'une fondation, et appuyées par un service commun, a été écartée, notamment par l'absence de statut juridique des fondations au Burkina Faso. C'est finalement un statut de société par capitaux, éventuellement associée à une ONG de développement prenant en charge sur un mode subventionné toutes les zones qui n'auraient pas encore atteint l'équilibre financier, qui a été retenu en 1996, et qui devait être mis en œuvre pendant la troisième phase du projet (1997-2001). Quatre types d'actionnaires étaient pressentis pour participer au capital : la

CNCA, des actionnaires extérieurs (investisseurs éthiques, banques européennes, etc.), l'opérateur Sahel Action et les salariés du projet. Ni Sahel Action, ni les salariés du projet n'ayant les moyens d'investir, plusieurs formes de dotation avaient été envisagées.

L'organisation théorique du pouvoir de décision

L'organigramme du projet a fortement évolué avec le projet. Sa forme la plus aboutie est celle de 1996 qui devait préfigurer la forme finale de l'institution ultérieure. Cet organigramme et la structure de gouvernance résultent du choix de centralisation qui s'est imposé progressivement à partir de 1992. Le schéma et l'encadré suivants en présentent les principales caractéristiques.

Figure 1 : organigramme des différentes structures impliquées dans le système



Organisation du projet PPPCR

Le projet est placé sous la tutelle du Comité de pilotage (CP). Celui est composé de représentants de la CNCA qui le préside, de l'AFD, de Sahel Action, du CIRAD. Le CP est l'instance centrale de décision stratégique, il définit les orientations du projet. Chaque institution dispose d'une voix, le président (CNCA) disposant d'une voix supplémentaire. Le Directeur du PPPCR, nommé par le CP, rend compte à celui-ci. Le CP peut également obtenir de l'information par les missions qu'il commande (institutionnalisation, contrôle, audit, recherche, ...), ainsi que par des missions qu'il peut lui-même effectuer sur le terrain.

La CNCA assure la maîtrise d'ouvrage du projet et fournit la ligne de crédit.

Sahel Action est l'opérateur officiel chargé du projet. C'est Sahel Action qui emprunte le crédit PPPCR à la CNCA. Entre 1993 et 1997, la Direction du projet était assurée par un membre de Sahel Action : de 1993 à 1995, la directrice par intérim était un membre fondateur de Sahel Action (et du PPPCR) ; de 1995 à 1997, le Directeur était un cadre de développement rural qui n'avait participé ni à la fondation du projet, ni à celle de Sahel Action, mais avait été appelé par Sahel Action pour assurer un poste de responsabilité au sein du projet ; pour ce faire, il avait adhéré à l'ONG. Une partie des salariés du projet est membre de Sahel Action.

La CFD, puis l'AFD, est le bailleur de fonds principal du projet. A la fin de la seconde phase du projet, la ligne de crédit du PPPCR était fondée sur une contribution de 500 millions FCFA de l'AFD, de 500 millions FCFA de ressources du marché financier, et de 200 millions de ressources propres et fonds villageois.

Le CIRAD a assuré l'assistance technique du projet de 1988 à 1998 : en appui à la Direction au début, puis en responsabilité directe du Réseau (1992-1998), en assistance technique Formation (1992-1995), et système d'information (1992-1995). Le CIRAD n'avait cependant pas le statut d'opérateur. Le CIRAD a assuré également l'appui en matière de recherche.

Le projet est organisé en quatre Unités Provinciales, sous la direction d'une Unité Centrale.

L'Unité Centrale, dont le siège est à Ouagadougou, assure la direction opérationnelle du projet, conçoit et appuie les activités des Unités provinciales. Elle regroupe les services administratifs et financiers, de formation, d'appui au Réseau, et, à partir de 1995, le service de contrôle interne. L'ensemble des procédures est formalisé par l'Unité centrale (UC), qui s'appuie sur les propositions des Unités provinciales (UP), qui elles-mêmes peuvent consulter les comités de crédit. L'Unité Centrale assure un rôle d'animation et de mise en cohérence de l'application des procédures.

Les Unités Provinciales (UP) comprennent une équipe d'agents de crédit, un caissier/comptable, et sont supervisées par un responsable provincial. L'attribution et la collecte des remboursements de crédit sont effectuées par l'UP. L'UP tient une comptabilité qui est transmise régulièrement à l'UC qui en effectue la saisie et le contrôle ; l'UP assure une partie des activités de formation des agents sous la supervision de l'Unité Centrale. Celle-ci était assurée jusqu'en 1995 par des visites des cadres de l'UC aux UP ; à partir de 1995, un service de contrôle interne complète le dispositif.

Les agents de crédit assurent l'identification des besoins de crédit, l'attribution des crédits et la collecte des remboursements, à travers des visites effectuées dans les villages, à un rythme hebdomadaire. Ils collectent l'ensemble des informations nécessaires au suivi du crédit et les transmettent à l'UP. L'agent doit suivre les opérations économiques des clients du projet, et les conseiller quand c'est nécessaire. Il effectue les enquêtes pour l'ouverture de nouvelles zones, selon une procédure définie globalement au niveau du projet.

Le comité de crédit représente un ensemble (6 à 10) de groupes de caution solidaire au niveau d'un village. Au fil de la croissance du projet et des portefeuilles de crédit des agents, le comité de crédit (CC) est devenu progressivement l'intermédiaire entre les groupes de caution solidaire et l'agent de crédit : il assure la sélection finale des groupes de caution solidaire, collecte l'épargne obligatoire initiale, ainsi que les remboursements hebdomadaires des groupes, et les remet à l'agent. En cas de problème de remboursement, le CC doit participer activement au recouvrement de la dette. Le responsable du CC est élu par les membres des groupes de caution solidaire.

Le groupe de caution solidaire est le niveau de base du dispositif. Inspiré de la Grameen Bank, il compte de 5 à 7 membres qui se cooptent et se portent solidairement garants du remboursement du groupe.

La réalité du pouvoir de décision

Le pouvoir de décision réel a évolué au cours de la vie du projet. Trois périodes peuvent être distinguées :

- Phase expérimentale : pouvoir décentralisé ou « gestion clanique » ?

La période expérimentale du PPPCR a été ancrée dans une vision « développementaliste » qui a été longtemps identifiée comme un point fort du système (Rapport Falgon, 1993) : outil de promotion des populations défavorisées, démontrant qu'il était possible faire du crédit au pauvres, priorité donnée à l'adaptation du système financier au milieu, effort pour associer les bénéficiaires à l'élaboration du système financier, style d'organisation interne mettant l'accent sur la participation et la responsabilisation du personnel, peu de principe hiérarchique, perspectives d'auto-promotion professionnelle données à un groupe de personnes marginalisées dans le monde du travail burkinabé par un niveau de formation initiale faible, etc.

Les conditions d'émergence du projet (expérimentation d'une innovation au profit de populations défavorisées, mais aussi conflits avec des acteurs de la société civile (Six S), de la recherche¹) ont soudé une petite équipe largement marquée par des liens familiaux. Elles ont contribué à créer une culture propre au projet, marquée par des contradictions puissantes : une volonté d'écoute des populations et des dynamiques locales, mais aussi une difficulté d'ouverture à l'extérieur, un repli soupçonneux face à tout ce qui pouvait remettre en cause la démarche fondatrice. Les agents de crédits et responsables du PPPCR de cette époque devenaient des intermédiaires sociaux et des pivots du système de relations entre le PPPCR et les autorités coutumières et locales, qu'ils tenaient cependant à distance.

- Phase de consolidation et début de croissance : des divergences de « vision » entre les différents partenaires

Dès la première phase du projet, l'approche « développementaliste » est confrontée à une autre « vision », celle d'un PPPCR institution financière à pérenniser, à professionnaliser, à rationaliser. Cette seconde vision, qui s'inscrit en cohérence avec l'évolution de la microfinance, est portée au début par la CNCA, des cadres et des agents nouvellement recrutés du PPPCR, et une partie de l'assistance technique puis plus tardivement et progressivement par la CFD. Elle conduit à un choix de centralisation de l'organisation. C'est elle qui sera retenue au fil de la seconde phase et qui guidera la croissance et l'évolution des procédures internes du PPPCR.

¹ Refus de l'INERA de suivre l'évolution de l'équipe de Recherche-Développement dans son évolution de recherche action dans le micro financement, conflit au sein du CIRAD sur les modalités de gestion de cette évolution

- Phase de forte croissance et recherche d'institutionnalisation : centralisation du pouvoir de décision

Comment en est-on arrivé à un choix de centralisation ?

Au début de la deuxième phase du PPPCR, deux options étaient envisagées :

- une forme décentralisée, donnant l'autonomie aux unités provinciales, qui contractualiseraient avec une société de services extérieure créée par le groupe de cadres du projet, pour les fonctions communes aux différentes provinces : formation, contrôle, coordination, etc. ; la forme juridique envisagée dans ce cadre était un modèle "fondation" ;*
- une forme centralisée, avec déplacement du siège du projet à Ouagadougou (unité centrale), création d'une Direction générale ayant sous ses ordres la direction administrative et les services Réseau et Formation ; à la tête des provinces, des responsables placés sous la direction du Service Réseau, étoffé progressivement par un niveau intermédiaire de Délégation Régionale coordonnant plusieurs provinces.*

C'est l'option centralisée qui a été finalement adoptée avec les justifications suivantes :

- difficulté de trouver du personnel qualifié pour gérer chacune des provinces dans l'hypothèse d'un dispositif décentralisé ;*
- difficulté d'obtenir un équilibre financier durable à l'échelle des provinces sahéliennes exposées à des risques importants et qui ne pouvaient être limités que par une mutualisation sur des provinces plus favorisées ;*
- externalisation vers l'unité centrale d'un certain nombre de fonctions (direction, comptabilité, contrôle, formation, administration, logistique) permettant une réduction des coûts de fonctionnement, de formation ;*
- liaisons institutionnelles plus faciles à assurer et à coordonner depuis la capitale que depuis des provinces éloignées.*

Cette option avait la préférence du bailleurs de fonds et de la CNCA qui voyaient dans la structure centralisée une garantie de cohérence et de sécurité du dispositif, plus facile à contrôler qu'une structure décentralisée.

A partir de 1995, malgré des inerties et des blocages, l'option de centralisation prend finalement le dessus. Les décisions techniques majeures, les procédures sont formalisées au niveau de l'Unité Centrale, après consultation des Unités Provinciales. Celles-ci gardent une marge de manœuvre pour la gestion quotidienne.

La première « vision » n'a cependant pas été totalement abandonnée au sein du projet, et la confrontation des deux approches restera permanente, à travers la contestation par une partie du personnel (les fondateurs qui se sont vus marginalisés dans les postes de responsabilité) et de Sahel Action, du choix de centralisation et du mode de croissance adoptés. Elle ressurgira pleinement au moment de la crise et sera une des causes du blocage final. Faute de l'avoir reconnu comme problème réel de gouvernance, le projet et ses institutions d'accompagnement n'ont pas su désamorcer à temps ce problème.

Pendant toute la durée de vie du PPPCR et particulièrement dans les dernières phases, il apparaît que le pouvoir n'a finalement jamais été clairement assumé, ni par une institution, ni par une option stratégique, faute de décision « tranchée ».

2. Grille d'analyse : Comment s'exerce le pouvoir ?

1. Visions stratégiques et prévisions

Le conflit de vision au sein du PPPCR n'a jamais été clairement tranché. Chacune des institutions participant au dispositif PPPCR a connu des fluctuations importantes de son implication (lassitude de la CNCA, sa volonté de jeter le gant (en 1993, en 1995) ; divisions internes du CIRAD ; états d'âme de Sahel Action ; implication différente de l'AFD selon la personnalité de ses représentants, etc.). On peut poser l'hypothèse que le PPPCR a achoppé sur le fait qu'aucune stratégie n'a été complètement mise en place, mais que l'on est toujours resté dans le mi chemin.

2. Le système d'information : préparer les décisions et alimenter le contrôle

L'information sur les crédits est collectée au niveau du comité de crédit par l'agent de crédit, puis centralisée à l'Unité provinciale qui en assure la vérification et la transmet à l'Unité Centrale. C'est au niveau de l'Unité Centrale qu'est réalisée la saisie informatique des données et leur rapprochement avec la comptabilité. C'est également à ce niveau qu'est réalisée la gestion de l'épargne obligatoire des groupes de caution solidaire (fonds villageois).

La saisie informatique a été dans un premier temps réalisée avec différentes versions du logiciel Crédis. Ce dernier n'étant pas généralisé à l'ensemble des Comités de Crédit du projet, ne permettant pas une comparaison avec les données comptables, a été relayé ensuite par une base de données sur tableur qui agrégeait les informations fournies par les agents de crédit via les UP.

Un système d'information défaillant face à la croissance

La défaillance du système d'information a largement contribué à la crise du PPPCR et à la défaillance de sa gouvernance.

Le système d'information mis en place par le CIRAD s'est avéré à la fois dépassé par la croissance et structurellement défaillant dans la mesure où le suivi des crédits effectué ne pouvait être rapproché avec la comptabilité. Pendant la première phase, un logiciel de gestion des crédits (Crédis 1) avait été conçu spécifiquement pour le PPPCR. Il avait donné relative satisfaction dans les quelques Comités de Crédit où il était utilisé, mais s'était avéré très rapidement dépassé par le volume des crédits à gérer dès le début de la seconde phase et son doublement du circuit de l'information par rapport à la comptabilité. Une seconde version a été mise en chantier selon les mêmes modalités, mais n'a jamais abouti à un produit fini satisfaisant. Un système de suivi des crédits « alternatif », sur tableur, a été élaboré par la Direction du projet.

Deux causes se conjuguent à l'origine de cet échec : la difficulté technique d'informatiser les systèmes de crédit direct à caution solidaire (petits crédits individuels, avec beaucoup d'opérations comptables, forte dispersion), et un mode de gestion par le CIRAD inadapté à la phase de croissance.

La question du système d'information est épineuse en matière de microfinance, un certain nombre d'échecs l'attestent. Parmi l'ensemble des SFD, les systèmes de crédit direct à caution

solidaire sont sans doute ceux qui sont le plus difficiles à appréhender ce qui conduit à élaborer des systèmes ne prenant pas en compte le crédit individuel, mais un niveau agrégé (au mieux le groupe de caution solidaire, mais le plus souvent un niveau supérieur, le comité de crédit par exemple). D'où un effet « boîte noire » aux niveaux inférieurs, qui ne peut être contrecarré que par l'efficacité du contrôle social du crédit et/ou par un effort important de suivi par les agents de crédit, ce qui requiert du temps et complique les procédures de gestion (dans la mesure où il reste un volume important de papier à traiter au niveau de l'agent). Le degré de difficulté augmente avec la taille du système à gérer. Le système Crédis a achoppé notamment sur cet écueil.

Dans un contexte où la question des systèmes d'information était très peu développée, le CIRAD a pris très tôt (1990) l'initiative d'élaborer en interne un système d'information informatisé pour suivre les crédits du PPPCR d'un point de vue de suivi - évaluation. Il n'existait pas alors sur le marché de logiciel spécifiquement adapté à ce type de système de crédit, et les compétences informatiques spécialisées en matière de microfinance étaient en cours de construction. L'initiative du CIRAD s'inscrivait alors légitimement dans un contexte d'apprentissage collectif.

La première version de Crédis a été élaborée par un ingénieur informaticien de haut niveau, intégré dans l'équipe Financement Rural du CIRAD (mais non rattaché aux équipes Informatique) qui a traité la question comme un problème de recherche, a fourni un prototype de logiciel adapté aux contraintes du moment, ainsi qu'une analyse prospective fondée sur la Théorie des Jeux et des simulations informatiques (Schaffernicht, 1991) qui se sont avérées assez justes ultérieurement. Quand le premier spécialiste a ensuite brutalement quitté le CIRAD, la prise de relais par un informaticien plus jeune qu'il venait de former, a été difficile. L'option retenue a été là encore de privilégier la « spécificité » du système PPPCR, en envoyant l'informaticien sur le terrain dans une unité provinciale (plutôt qu'à Montpellier dans une équipe informatique), et en essayant de prendre en compte le niveau d'information le plus désagrégé (crédit individuel). La démarche a achoppé sur ces différents éléments. En 1996, une mission d'appui extérieur (Horus, 1996) a amendé le système en revenant à une composante de traitement manuel plus importante, combinée au système informatique agrégé des Comités de Crédit. Mais, notamment du fait de l'absence de rapprochement avec la comptabilité et des techniques de camouflage des retards de certains agents de crédit (crédits fictifs pour opérer des remboursements fictifs), le système ainsi élaboré s'est avéré dans l'incapacité d'identifier à temps les dysfonctionnements.

La démarche initiale du CIRAD d'élaborer et d'expérimenter un système d'information spécifique au PPPCR avait une légitimité dans un contexte où aucune offre plus « professionnelle » n'existait sur le marché. Son erreur majeure a été, ultérieurement, de persister dans cette voie « endogène », et, face aux constats de difficulté de la démarche d'informatisation, de ne pas s'appuyer sur les compétences plus professionnelles qui se sont progressivement structurées dans le secteur.

Après les remaniements consécutifs à la crise de 1997, le Directeur expatrié, spécialiste de gestion, a fourni au projet un logiciel de gestion qu'il a adapté et qui s'est avéré performant. Il a été ensuite compatible avec le système de suivi des crédits du Service Réseau, qui a été passé sous SGBD. Mais, ironie de l'histoire, alors que les outils techniques devenaient performants, cette étape là a achoppé, notamment, sur le manque de prise en compte des dynamiques de terrain, des « spécificités » du PPPCR, et des implications sociales et anthropologiques d'un service financier.

3. Le mode de prise de décision

Répetons ici l'hypothèse formulée plus haut : pendant toute la durée de vie du PPPCR et particulièrement dans les dernières phases, le pouvoir n'a finalement jamais été clairement assumé, ni par une institution, ni par une option stratégique, faute de décision « tranchée ».

Une répartition des responsabilités et des tâches mal définie entre projet, opérateur, assistance technique et « base arrière » CIRAD

Le CIRAD n'était pas juridiquement opérateur du projet, il n'a jamais été officiellement en responsabilité de sa direction. Ses assistants techniques ont été successivement en appui à la direction (1990-1992), en appui à la formation (1993-1995) et en appui au service du Réseau (1993-1995), puis en responsabilité directe du Réseau, sans homologue (1995-1997). Pendant toute la durée du projet, la répartition des responsabilités est restée mal définie, et sujet d'incertitude, d'approximations et de tensions au sein de l'institution.

De même, la définition des responsabilités de la base arrière CIRAD n'a jamais été claire : appui ? contrôle ? recherche ? Jusqu'en 1994, l'équipe microfinance du CIRAD était réduite aux expatriés en poste au Burkina, appuyés par de nombreux stagiaires. Il n'y avait donc pas de « base arrière CIRAD » en mesure d'apporter un appui, et peu de capacité de contrôle de la gestion du projet. La représentation du CIRAD au Comité de Pilotage était assurée par le Délégué CIRAD au Burkina, peu familiarisé avec ce secteur nouveau qu'était la microfinance. En fin 1994, l'équipe financement rural du CIRAD a été renforcée, par le recrutement à Montpellier, à mi-temps, puis l'année suivante à plein temps, d'une économiste rurale généraliste (l'un des auteurs de ce document de travail), qui a dû d'abord se former en matière de microfinance, et n'a commencé à être opérationnelle qu'à partir de 1996. Ses fonctions étaient centrées sur la recherche, mais comprenaient le suivi du PPPCR. Son manque d'expérience initial en matière de microfinance, puis la distance avec le terrain, ont pu contribuer à une analyse trop superficielle de la situation du PPPCR.

4. La mise en œuvre : capacité d'exécution des décisions stratégiques et opérationnelles

➤ La gestion des compétences

La fonction de formation n'a pas suivi la croissance

Le projet n'a été doté d'un plan de formation qu'en 1996, mais disposait d'un responsable de formation burkinabé dès 1994, appuyé jusqu'en 1995 par un assistant technique CIRAD. La formation des agents à leur métier était assurée en interne par les cadres du projet, à travers une combinaison de formations en salle et de stages d'apprentissage auprès d'anciens sur le terrain. Des modules de formation étaient formalisés. La formation des cadres a été complétée ponctuellement, à l'extérieur, pendant la seconde phase (SYDEC, quelques formations spécialisées).

La croissance et son rythme rapide ont renforcé les exigences de gestion, face auxquelles le personnel du projet, agents de base, mais aussi cadres, étaient insuffisamment armés. A la base, les agents « anciens » recrutés au début du PPPCR, avec une bonne connaissance du

milieu mais un niveau de formation académique souvent faible, se sont avérés particulièrement désarmés face aux exigences de gestion de la croissance.

L'évaluation des besoins de formation réalisée en 1996 (Roesch, 1996) a mis en évidence un besoin important de consolidation de la formation de base. Le niveau initial de formation souvent faible s'avérait un handicap important pour l'assimilation de la formation professionnelle.

Le projet ne pouvant assurer en interne une remise à niveau de la formation de base et aucune structure d'enseignement extérieure n'étant en mesure de le faire, un programme de formation par correspondance a été engagée après cette évaluation, couplée avec une augmentation des niveaux de recrutement. La démarche s'est ultérieurement avérée un échec (formation longue et exigeante, trop faible engagement des individus, méthode pédagogique inadaptée, difficulté pour des adultes à reprendre une formation de base exigeante, mais aussi conviction historique que l'important était la proximité avec le milieu).

L'augmentation très rapide des effectifs entre 1993 et 1996 a nécessité un effort important de formation professionnelle au sein du projet. Les impératifs de la croissance ont pu, dans certains cas, conduire à mettre trop rapidement en situation opérationnelle de très jeunes agents peu familiarisés avec le milieu – notons cependant que ce n'est pas ce groupe d'agents qui a eu les problèmes d'impayés et de détournements les plus graves.

L'effort de formation des cadres a été peu important pendant la seconde phase, alors même que la gestion du projet devenait plus complexe du fait de la croissance. L'évaluation de 1996 est très révélatrice de la manière dont était perçue en interne le problème de la formation : les lacunes du dispositif de formation existant, et les efforts de formation à mettre en œuvre sont focalisés sur les agents de base ; peu de besoins de formation ont été identifiés au niveau des cadres et aucune mention n'est faite de Sahel Action en tant qu'opérateur. L'analyse du « non-dit » de ce rapport montre que les besoins de formation des cadres n'étaient en fait ni exprimés, ni identifiés, et que de toute façon, ils étaient secondaires par rapport à l'urgence de la formation des agents de base. Une perception que plusieurs facteurs peuvent expliquer : mauvaise appréhension des tâches et de leur complexité croissante dans un contexte de croissance rapide ; charge de travail importante qui limitait la capacité à prendre du recul ; mais aussi d'autres facteurs liés à l'histoire du PPPCR : la philosophie de proximité avec le milieu héritée de la première phase du projet (tout doit venir du milieu, donc ceux qui connaissent le milieu sont le mieux à même de dire ce qu'il faut faire) ; par ailleurs, les cadres se ressentaient comme « des pionniers de la microfinance », assuraient eux-mêmes la formation de leurs agents, et étaient sollicités pour former à l'extérieur du PPPCR. Cette image valorisante leur était largement renvoyée par leur environnement, consolidée par les bons résultats apparents de la phase de croissance, et a pu contribuer à limiter leur capacité d'analyse critique de leurs compétences.

Une ONG créée de toutes pièces pour être opérateur du projet, et à qui on n'a pas donné les moyens d'acquérir les compétences nécessaires à ce mandat

Le choix de confier d'emblée le mandat d'opérateur à une ONG burkinabé, créée pour l'occasion par les initiateurs du projet, résultait d'une combinaison de raisons

« idéologiques », partagées par les différents partenaires ¹ (promouvoir les structures de la société civile, mettre d'emblée en situation de responsabilité une structure nationale tirant sa légitimité de l'action) et de contingences juridico-institutionnelles (le CIRAD ne pouvait pas, juridiquement, assurer le mandat d'opérateur). Le problème de ce choix, novateur à cette période, est que les institutions partenaires ne sont pas ultérieurement données les moyens de conforter la structure ainsi créée, en lui permettant d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de son mandat. Les membres de l'ONG avaient une bonne connaissance du milieu dans lequel ils intervenaient, ainsi que des compétences diverses en matière de recherche et de techniques de développement rural. Ils avaient peu d'expérience en matière de mise en œuvre de projet de développement, pas de compétences en gestion ni évidemment, de compétences en systèmes de financement rural (le métier de la microfinance commençait tout juste à émerger).

Peu de dispositions ont été prises tout au long de la vie du projet pour faire acquérir à l'ONG les compétences nécessaires à l'exercice d'un mandat d'opérateur de système de microfinance. De son côté, l'ONG n'a pas formulé de demande sur ce point. Une part importante des défaillances ultérieures de la gouvernance résulte de ce manque de compétences, et du fait qu'aucune des institutions qui ont accompagné le processus ne s'est réellement préoccupée de les lui faire acquérir (à l'exception d'un cadre du CIRAD, Jacques Faye, mais sans succès).

Le manque de formation, une source de défaillance de la gouvernance du PPPCR.

Au niveau de l'ONG opérateur

L'ONG en tant que telle n'a pas bénéficié de formation. Certains de ses membres en ont bénéficié au titre de salariés du PPPCR. Il est évident qu'au regard de son niveau de compétences techniques initial et de ses faibles capacités organisationnelles et institutionnelles, l'ONG ne pouvait assurer efficacement son rôle d'opérateur. De plus, les seules compétences techniques en termes de microfinance dans l'ONG relevaient des salariés du PPPCR, qui se retrouvaient donc en tant que donneurs d'ordre dans l'ONG et collaborateurs dans la structure PPPCR. Cette ambivalence des statuts de ces agents fondateurs a lourdement pesé sur le PPPCR.

Pourquoi aucune offre de formation n'a-t-elle été faite à Sahel Action ? Pourquoi l'ONG n'a-t-elle pas, en tant qu'opérateur, exigé des formations ?

Il est impossible de penser que les besoins de formation n'étaient pas, de part et d'autre, au moins pressentis, à défaut d'être clairement identifiés. L'autosatisfaction était-elle telle que les besoins de formation n'étaient pas identifiés ? Ou bien au contraire, l'ONG, ou certains de ses membres, se sentaient-ils si fragiles qu'ils n'étaient pas en mesure d'exposer aux autres partenaires cette vulnérabilité et cette incapacité à assurer les tâches qui leur étaient confiées ? Les promoteurs du projet et de Sahel Action n'ont-ils d'emblée pas eu confiance dans le montage, la structure et les individus qu'ils venaient de promouvoir ? Les relations interpersonnelles se sont-elles compliquées et dégradées si vite qu'elles ont bloqué toute initiative de formation ? N'existait-il pas d'offre de formation adaptée ? Une éventuelle consolidation institutionnelle de Sahel Action était-elle dérangeante ?

¹ En dehors de la CNCA, qui voyait mal comment « un groupe de bergers » allait pouvoir gérer un système financier

Au niveau du projet

Au niveau des agents de crédit, les recrutements rapides engendrés par la croissance, et le rythme de formation afférant, ont sans doute contribué à fragiliser la maîtrise du métier, l'intégration des agents dans le projet, et la construction d'une « culture d'entreprise », ciment de bonne gouvernance. Mais, plus fondamentalement, c'est le faible niveau de formation initiale, et la difficulté ultérieure de le consolider, qui ont limité la capacité des agents à jouer un rôle actif dans la structure de gouvernance du projet : difficulté d'analyser, de synthétiser et d'exprimer les problèmes, difficulté d'organisation et d'expression d'une réflexion collective, difficulté de dialogue avec la hiérarchie du projet, etc.

Une option spécifique de formation de certains membres du PPPCR a eu une incidence notable sur la gouvernance. Fondateurs de la première heure, mais ayant un niveau de formation initiale relativement faible, ces salariés (deux) ont été conviés à suivre une formation généraliste de développement rural, en France. Bien que le bénéfice personnel retiré ait sans doute été important, l'impact au niveau du projet reste sujet à question. La formation acquise portait sur les concepts et la mise en œuvre d'action de développement rural, mais n'intégrait pas de formation de gestion. Aucune procédure de re-transmission de la formation n'a été prévue, et aucun effet « tache d'huile » n'a été observé au sein du projet. Enfin, en soi, le simple fait de privilégier deux personnes individuelles, même figures fondatrices du projet, a été mal perçu par une grande part du personnel et a contribué à exacerber le sentiment d'injustice par rapport à l'acquisition de formation qui est un élément clé de progression sociale dans ce milieu.

➤ **Les éléments qui ont contribué à fragiliser la cohésion du personnel du projet et sa capacité de mise en œuvre**

Le choix de la centralisation a renforcé les problèmes de gouvernance

La centralisation a induit la perception d'une concentration des pouvoirs de décision au niveau de l'Unité Centrale (UC). Même s'il était associé à l'élaboration des procédures et programmes, le niveau provincial s'est perçu comme un exécutant, alors qu'auparavant, il se sentait partie prenante de la conception. En cohérence avec l'option de centralisation, les flux d'information ont été organisés pour converger vers l'UC, induisant des frustrations au niveau de certains salariés, qui avaient l'impression de devoir fournir de l'information, sans accéder en retour à une information complète sur l'évolution du projet. La qualité de l'engagement d'une partie de cette catégorie de personnel dans la dynamique du projet en a pu être affectée.

La concentration des tâches et des responsabilités au niveau de l'UC, conjuguée à l'éclatement géographique du dispositif PPPCR, a renforcé la charge de travail de l'UC et limité sa capacité à suivre de manière rapprochée la gestion des provinces. Par ailleurs, la faiblesse du système d'information a fragilisé l'organisation centralisée.

Comme le Comité de Pilotage fondait ses informations sur les rapports de l'UC, cette coupure s'est évidemment répercutée à ce niveau.

La croissance a renforcé les problèmes de gouvernance

Pourquoi le choix de la croissance ?

Le choix de la croissance s'est imposé progressivement au sein du PPPCR au début de la seconde phase du projet (1993), quand les préoccupations d'équilibre et de pérennisation financières ont été formalisées. Le « modèle » adopté, un système de crédit direct à caution solidaire, à gestion centralisée, et reposant fortement sur le travail salarié, générant dans le contexte sahélien à faible densité de population, des coûts de transaction élevés. La recherche de l'équilibre financier a été fondée sur une combinaison d'options : réduire les charges, augmenter la productivité du travail par agent, augmenter la surface du système financier pour mieux en amortir les frais fixes. Dans cette stratégie, la croissance est apparue très vite comme le moyen le plus efficace d'atteindre l'équilibre financier (la réduction des charges était limitée par les conditions objectives du travail (frais de déplacement importants (villages éloignés, impossibilité de faire les déplacements en vélo du fait des distances et des conditions routières), niveaux de salaire élevés – par comparaison aux salaires asiatiques du modèle de référence Grameen Bank ¹ -). Les simulations réalisées en fin de 2^{ème} phase (Horus, 1995) confirmaient ce fait, et inscrivaient la phase suivante dans les mêmes perspectives de croissance.

Cependant, au-delà de cette raison structurelle liée au « modèle » PPPCR, d'autres facteurs ont conforté ce choix et pesé sur le rythme de la croissance :

- les bons résultats obtenus en fin de première et en début de seconde phase, la stimulation par une croissance de la demande (des villages, des groupes de femmes venant démarcher le projet, etc.), la construction progressive d'une image médiatisée de « joyau de la microfinance » ont conduit à une « euphorie de croissance » partagée par l'ensemble des partenaires*
- dans le contexte de foisonnement de l'innovation en matière de microfinance de cette période, la croissance était un enjeu méthodologique : il fallait démontrer que le stade expérimental pouvait être franchi et que le « modèle PPPCR » était viable à une « échelle significative pour le développement »*
- avec le développement de la microfinance au Burkina, la concurrence entre SFD s'est intensifiée et a stimulé des stratégies d'occupation du territoire ; celles-ci ont été renforcées par le fait que la concurrence entre SFD intégrant diversement les préoccupations de pérennisation, était souvent déloyale et occuper un territoire avant les autres devenait aussi dans ces cas là une mesure jugée salubre pour limiter les problèmes à venir (les « mauvais crédits chassant les bons, les problèmes de cavalerie entre SFD, etc.)*
- une taille plus importante pouvait conforter la capacité de négociation institutionnelle et financière du PPPCR (ses ressources étant issues du marché financier, c'était là un argument de poids qui pouvait influencer sur les taux d'intérêt par exemple ; de même, dans l'épineuse négociation sur la reconnaissance juridique dans le cadre de la loi PARMEC, plus le SFD était important en taille, plus il devenait difficile de l'écarter).*

Comme la centralisation, la croissance a renforcé le poids des tâches de gestion de l'Unité Centrale. Comme celle-ci était insuffisamment dotée en ressources humaines, en compétences, et en outils adaptés pour gérer cette croissance, il en a résulté une prise de

¹ L'affirmation est ici à nuancer : si les salaires consentis au sein du PPPCR étaient effectivement plus élevés que les salaires du modèle asiatique de la Grameen Bank, ils étaient par contre, relativement faibles, comparés aux salaires donnés dans les IMF mutualistes d'Afrique de l'Ouest : l'étude AFD / Coquart (1998) montre que les salaires du PPPCR étaient en moyenne 1, 85 fois moins élevés que ceux de la FECECAM, et 1,6 fois plus bas que ceux du Crédit Mutuel du Sénégal.

distance avec les provinces, une concentration des énergies sur la maîtrise de la croissance, et en corollaire, un effort moins important consenti sur les questions liées à la gouvernance¹.

A la base, la forte pression exercée par la croissance sur les agents de crédit, les incitations à l'augmentation de la productivité du travail à travers des évaluations de rendement quantitatif, la peur de voir surgir des impayés et de ne pas pouvoir les maîtriser, ont induit un sentiment d'insécurité, de malaise, au niveau des agents, limitant de fait la construction de confiance nécessaire à une bonne gouvernance. La stabilisation des procédures et des règles qui a été menée au cours de la deuxième phase a tempéré ce malaise, sans pour autant le faire disparaître.

L'augmentation de la productivité du travail des agents de crédit, un moyen efficace pour soutenir la croissance, mais qui a contribué à la fragilisation du projet

Dans l'évaluation réalisée en fin de seconde phase, l'augmentation de la productivité du travail, à la base de la croissance, est un des indicateurs qui semble avoir accrédité l'idée de la viabilité du PPPCR à long terme et de sa capacité à atteindre l'équilibre financier.

La croissance observée pendant la seconde phase a été fondée sur une augmentation du nombre de crédits plus que sur une augmentation des montants moyens ; l'augmentation du nombre de crédit a été obtenue par l'augmentation du nombre d'agents de crédit, mais surtout par une augmentation très importante de la productivité de leur travail. Entre 1993 et 1996, l'effectif d'agents est passé de 15 à 40, le volume de crédit octroyé par agent a été multiplié par quatre, passant de 6 millions FCFA à plus de 20 millions par agent. De même, le nombre de crédits gérés par agent a triplé, passant de 250 en moyenne en 1992 à plus de 700 en 1996.

Cette augmentation de productivité a été obtenue par une augmentation du volume de travail des agents mais surtout par une modification des procédures de crédit qui a conduit à réduire l'implication des agents dans le suivi des crédits, confié aux responsables des comités de crédit. Ce rôle étant assuré bénévolement par ces responsables, les coûts de transaction par crédit s'en trouvaient réduits, et la capacité de gestion des agents théoriquement augmentée. Mais cela a induit une évolution profonde du mode de relation des agents avec les clientes. Les tâches de suivi ont été réduites au profit de l'attribution des crédits et de la collecte des remboursements ; pour diminuer les temps de collecte, les comités de crédit ont centralisé les remboursements, limitant les relations directes entre clientes de base et agents.

Il en a résulté une diminution forte du suivi direct, une distanciation entre clientes et agents, et un renforcement du rôle et du pouvoir des responsables de comité de crédit. Autant de facteurs qui ont contribué à la crise finale.

¹ La croissance a eu un autre effet sur l'UC, qui aurait pu rester anecdotique mais qui finalement n'a pas été étranger à la crise de 1997 : « dopée » par une croissance forte des performances du projet et un environnement institutionnel tendant à le présenter comme un « joyau de la microfinance », la Direction a progressivement développé des ambitions de représentation sectorielle (séminaires, visites, voyages, ...) qui l'ont encore éloignée des réalités quotidiennes du projet.

Le choix de recruter des agents dans le milieu a eu des incidences paradoxales

Beaucoup d'agents de crédit se sont coupés du milieu, par surcharge de travail, mais aussi par stratégie complexe d'existence sociale dans le milieu. Sans légitimité particulière (pourquoi eux et pas d'autres, qui n'avaient pas plus qu'eux fait des études, ils devaient sans doute des gages à cette société locale). Ils ont commencé à cacher des non remboursements (par honte dans le dispositif PPPCR, mais aussi pour ne pas se couper de leur seule justification sociale par rapport à ces communautés rurales : celle d'être le pourvoyeur de crédit). Certains ont ensuite dérapé en détournant des crédits, sur la base des pratiques développées pour cacher les impayés. La majorité des responsables d'UP ont été incapables de suivre et de comprendre cette dynamique, voire l'ont utilisée dans des perspectives de stratégie personnelle.

Moyens de développement et d'entretien de la culture d'entreprise

Le « conflit de vision », latent au sein du projet, la fragilisation induite par la croissance et la centralisation donnaient une acuité forte à la question de la « culture d'entreprise ». Divers moyens ont été mobilisés pour la développer :

- Incitations positives : rémunération liées aux résultats (taille et qualité du portefeuille en particulier) ;
- Séminaires et formations.

Dans les dernières années du projet, des séminaires regroupant l'ensemble des salariés du projet étaient tenus en fonction de l'évolution du projet et au moins à un rythme annuel. Ces séminaires avaient pour vocation d'être des espaces permettant la discussion de la stratégie du projet par l'ensemble des salariés, et l'émergence ou la consolidation d'une « culture d'entreprise ». Certaines formations assurées par l'Unité Centrale au profit de groupes larges de salariés du projet ont pu aussi remplir ce double rôle.

5. Le système de contrôle et les sonnettes d'alarme

➤ Un système de contrôle défaillant

Plus encore que le système d'information et de gestion, c'est le système de contrôle qui s'est avéré défaillant au sein du PPPCR.

Le service de contrôle interne n'a été créé qu'en 1995 au sein du projet. Deux raisons majeures peuvent expliquer cette création tardive. Dans la « vision développementaliste » qui a sous-tendu les deux premières étapes de développement du projet, la confiance était un des concepts clé qui fondait la démarche : confiance du projet en ses « clientes pauvres », confiance des femmes en un projet durable, confiance entre les femmes d'un même groupe solidaire, et aussi, au sein du projet, confiance entre les membres d'une équipe soudée autour des mêmes objectifs et philosophie d'action. Dans ce contexte initial, le contrôle ne faisait tout bonnement pas partie de la « culture du projet » et en évoquer la nécessité était perçu comme une remise en cause des valeurs humanistes et des personnes qui portaient le projet, et une « dérive grave vers les logiques bancaires », sujets de dérision à l'époque au sein du projet. Cette position s'est assouplie à mesure que le projet et les équipes grandissaient, mais il en restera jusqu'à la fin des traces dans les comportements et dans les conflits qui ont jalonné la vie du projet. La seconde raison qui a contribué à la création tardive du service de contrôle est lié à la spécificité du système financier à caution solidaire et à la difficulté

d'adapter un système de contrôle à cette spécificité. Ce type de système est sans doute celui qui est le plus éloigné des standards de fonctionnement bancaire (les systèmes mutualistes, et même les caisses villageoises, en sont, par leur fonctionnement « par guichet », plus proches). La fonction de contrôle exigeait donc une adaptation de procédures, mais aussi de compétences, pour intégrer les spécificités du système financier, et il s'est avéré difficile de trouver sur le marché du travail et dans le milieu bancaire les ressources nécessaires pour répondre à cette fonction. Cet argument était-il tout à fait pertinent ? Il est difficile d'en juger aujourd'hui dans un contexte qui a évolué et assez largement résolu ces questions. C'est en tout cas, l'argument invoqué au début de la seconde phase pour expliquer la lenteur avec laquelle le contrôle se mettait en place. De 1995 à 1997, le service de contrôle a été limité à un seul cadre, rwandais, issu des Banques Populaires dont il avait dirigé le service de contrôle interne. L'audit de 1997/98 a émis l'hypothèse que le statut de réfugié politique de ce cadre, donc vulnérable aux pressions, a fragilisé le contrôle interne.

Le contrôle externe s'est lui aussi avéré défaillant. Plusieurs audits ont été réalisés pendant la deuxième phase par des cabinets nationaux burkinabé de bonne réputation ; aucun d'eux n'a identifié les dysfonctionnements à l'œuvre. Le choix de recourir à des cabinets nationaux plutôt qu'internationaux a été motivé par la volonté d'impliquer au maximum les compétences nationales dans la pérennisation du système financier, par un manque de recul sur la spécificité et le niveau de compétences nécessaires pour auditer une IMF, ainsi que par des contingences de minimisation des charges dans un contexte de recherche d'équilibre financier. Les évaluations externes réalisées par les bailleurs de fonds, et la surveillance exercée par la CNCA sur l'utilisation de ses ressources n'ont pas révélé les dysfonctionnements à l'œuvre.

➤ Des « sonnettes d'alarme peu efficaces ou brouillées par le conflit de « vision »

Qui, dans ce dispositif centralisé et en forte croissance, avait le pouvoir et les moyens de tirer les sonnettes d'alarmes ? Qui était en mesure d'identifier, voire d'anticiper les problèmes et en situation de pouvoir le dire ?

Au sein du PPPCR

La faiblesse du système d'information limitait la capacité de l'Unité Centrale à identifier les problèmes à partir des données envoyées par les provinces. Du fait de l'éclatement géographique du PPPCR, des ressources humaines limitées de l'UC, les visites sur le terrain même si elles étaient régulières, restaient espacées, plus concentrées sur les provinces proches de la capitale (une heure et demi de route) que sur les provinces éloignées (3, 7 et 8 heures de route). Les autres facteurs déjà cités de distanciation entre l'UC et les provinces, ont tous contribué à limiter l'information accessible par l'UC. Par ailleurs, le service de contrôle était défaillant.

Au sein des Unités Provinciales, la proximité avec le terrain aurait pu être a priori meilleure, mais va être limitée par la croissance, l'insuffisance des outils de gestion qui ne suivent pas le rythme de la croissance, la modification des procédures qui conduit à un éloignement du terrain. Le manque de cohésion interne, la peur du licenciement, mais aussi dans certains cas, l'opportunité entrevue d'utiliser les failles du système à leur profit, ont sans doute conduit des responsables d'UP comme des agents, à différer la diffusion d'un constat d'impayés.

Les clientes n'étant pas associées à la gestion du projet, ont très rarement joué le rôle de « sonnettes d'alarme ». Très peu de plaintes spontanées ont été enregistrées par rapport aux agents indélicats (ce n'est souvent qu'à la fin, quand un agent masquait un détournement sous une étiquette d'impayé les mettant directement en cause, que les femmes ont réagi). De même, les indélicatesses des clientes ont été rarement dénoncées par leurs consœurs, et dans nombre de cas, la caution solidaire a joué « à l'envers » - solidarité pour le non remboursement ou la dissimulation de détournements.

L'assistance technique a signalé des impayés dès 1996, mais, faute d'outils techniques adaptés, en en sous estimant la portée. De même, les difficultés de gouvernance étaient, pour une large part, clairement identifiées, mais sans doute là aussi, leur portée était sous estimée. La perception et l'interprétation des problèmes étaient faites à travers le prisme d'une « croissance en cours de réussite et d'un équilibre financier en bonne voie », que les évaluations avaient contribué à promouvoir. La proximité et le dialogue qui existaient entre l'assistance technique, l'AFD et la CNCA étaient, par ailleurs, un facteur rassurant.

Dans l'environnement du PPPCR

L'ONG Sahel Action, opérateur du projet, ne disposait pas en interne des compétences de gestion nécessaires pour assurer un contrôle du PPPCR. Par ailleurs, les conflits internes limitaient la cohésion de l'ONG et les conflits de vision avec les autres partenaires ne favorisaient pas le dialogue. De plus, le PPPCR étant resté l'élément principal du portefeuille d'activité de l'ONG, il représentait un enjeu institutionnel, économique et financier majeur, dont l'ampleur a paralysé l'ONG.

Le contrôle externe, effectué par des cabinets nationaux, était défaillant.

Les évaluations effectuées par le bailleur de fonds, et le contrôle de la CNCA sur l'utilisation de ses ressources, n'ont pas mis à jour les problèmes.

La « base arrière CIRAD » s'est avérée une sonnette d'alarme peu efficace. Le manque de compétences bancaires et comptables était un handicap évident, mais pas forcément clairement identifié, ni par les individus, ni par l'institution. Par ailleurs, le problème se posait aussi en termes d'accès à l'information. Celle-ci était obtenue par trois sources : les documents de projet diffusés au Comité de Pilotage, les échanges avec l'assistance technique, les missions auprès du PPPCR. Ces dernières ont toujours été limitées en temps et les plus approfondies ont été des missions ayant un statut d'appui à la recherche. Ce type de mission ne justifiait pas l'accès à la comptabilité du projet. Des messages d'alarme portant sur les risques de la croissance, diffusés dans ce cadre (mission d'appui au Plan de recherche pour la troisième phase en 1996) ont été très mal reçus par le projet, et ignorés par les autres partenaires, tout comme d'ailleurs par la hiérarchie CIRAD. Faute de pouvoir l'étayer de données chiffrées et avérées, l'effort d'alarme n'a pas été poursuivi.

6. Gestion/impact des crises

La crise de 1997 a paralysé la structure de gouvernance du PPPCR

Le Comité de Pilotage a été impuissant face à la crise. Faute d'information et de proximité avec le terrain, il ne l'a pas anticipé. Une fois révélée, la crise a ranimé les tensions internes et les conflits de vision entre Sahel Action et les autres partenaires. Aucun consensus n'a pu être

trouvé, mais aucune des institutions, y compris l'Etat qui siégeait au Comité de Pilotage depuis la mise sous tutelle du projet, ne voulant être le fossoyeur du PPPCR et de Sahel Action, les décisions définitives sont intervenues très tard.

Autre facteur de blocage de la gouvernance face à la crise, la relation entre les salariés du projet et la nouvelle Direction expatriée s'est progressivement paralysée. La concentration de l'effort de redressement sur les procédures de gestion, les contacts très limités entre le nouveau Directeur et les équipes de terrain, la méconnaissance des mécanismes de la caution solidaire, le style de management et, finalement la diffusion de l'information sur le niveau de rémunération du Directeur, choquant dans un contexte de projet encore perçu comme « de crédit pour les pauvres » et en crise qui plus est, ont progressivement neutralisé le peu de cohésion d'entreprise qui restait au sein du projet.

La relation entre les clientes et le projet s'est elle aussi paralysée. Le principe de pénalisation du groupe entier (blocage de l'accès au crédit, paiement de pénalités de retard, amputation du fonds de groupe) dès que l'un des membres est défaillant a fortement pénalisé les bons payeurs et a provoqué un sentiment d'injustice de la part du projet. L'application stricte de pénalités de retard sur des impayés déjà anciens a entraîné certaines clientes dans une spirale d'endettement impossible à maîtriser. Le recours à la police a brisé la relation de confiance entre clientes et projet. Enfin, l'arrêt de l'attribution de crédit, même à de bonnes clientes, a été perçue comme une rupture de la relation de don-contre-don dans laquelle le crédit s'inscrit encore souvent en milieu traditionnel sahélien.

En filigrane de l'histoire du PPPCR, de sa crise finale, et de la problématique de sa gouvernance, se pose la question de l'adaptation du modèle Grameen Bank au contexte sahélien....

L'échec du PPPCR pose la question de l'adaptation de ce « modèle » de système financier de crédit direct aux femmes inspiré de la Grameen Bank au contexte socio-économique sahélien¹. La question a des incidences directes sur le mode gouvernance, sur lesquels nous reviendrons en conclusion.

Un équilibre financier difficile à atteindre

Plusieurs des caractéristiques principales du PPPCR se conjuguèrent pour faire de l'équilibre financier un objectif difficile à atteindre en contexte sahélien : projet de petit crédit direct, à forte composante salariée, ciblé sur les activités des femmes, reposant sur des ressources financières concédées à des taux non concessionnels.

Même en situation saine avec un faible niveau d'impayés, l'équilibre financier s'avère long à atteindre pour ce type de structure dans le contexte sub-saharien. En fin de la seconde phase, malgré une forte progression pendant les trois années antérieures, le pourcentage de couverture des charges par les produits totaux n'était encore que de 45%. Les simulations financières effectuées à cette période² indiquaient que, sur la base du modèle existant du

¹ Plusieurs études et articles abordent cette question (Nguyen, 1998), (Rossier, 1999), (Marzin, 2002, à paraître) et permettent de l'approfondir. Nous n'en présentons brièvement ici que les principaux éléments qui nous paraissent avoir fortement et directement participé à la crise du PPPCR et avoir des incidences en termes de gouvernance.

² Horus, 1995 : PPPCR. Analyse de l'équilibre financier selon les options stratégiques.

PPPCR, l'équilibre financier pouvait être obtenu pour l'ensemble des provinces à l'horizon 2004/2005 (c'est à dire quinze ans après le démarrage du projet), moyennant une expansion forte du projet sur de nouvelles provinces, moins défavorisées.

La difficulté d'atteindre l'équilibre financier pour ce type de projet est liée à :

- des charges élevées, difficiles à limiter (coûts de transaction, coût de la ressource, coût de l'information, coût de la formation) ;
- une productivité du travail dont la progression trouve ses limites dans la structure du projet ;
- l'option d'une structure centralisée .

Revenons brièvement sur ce dernier élément, les deux premiers ayant été traités plus haut. L'incidence de ce choix de centralisation mériterait d'être analysée en profondeur tant du point de vue financier qu'institutionnel. Les simulations effectuées en 1996 pour préparer la troisième phase montrent que la centralisation a une incidence notable sur l'équilibre financier. Dans les scénarii d'évolution du projet, la plupart des indicateurs financiers sont meilleurs dans l'hypothèse décentralisée que dans le dispositif centralisé. L'option de centralisation, pour être viable, supposait une extension forte du dispositif et des encours de crédit, permettant de rentabiliser les services de l'unité centrale sur une base plus large.

Cependant, l'évolution ultérieure du projet et le niveau de compétences de gestion des responsables provinciaux, conduit à s'interroger sur l'éventuelle viabilité qu'aurait pu avoir un dispositif décentralisé, et les efforts importants de formation que cela aurait demandé.

Une offre limitée au petit crédit de court terme pour les femmes, insuffisamment adaptée à la demande

Bien que composée d'une grande diversité de produits (crédit hebdomadaire, crédit embouche, crédit céréales, crédits expérimentaux à des filières spécifiques (maraîchage, forgeron, bouchers, mécaniciens,...), l'offre du PPPCR est restée concentrée sur le petit crédit aux femmes, qui ne répondait que partiellement à la complexité de la demande. Les analyses d'impact (Colliot et Nguyen, 1992, 1993), (Nguyen, Wampfler, Benoit-Cattin, et al, 1998), (Marzin, 2002) montrent que ce crédit pouvait avoir une incidence positive sur la trésorerie des femmes, le lissage de leur consommation, leur capacité à faire face aux chocs économiques, mais n'a qu'un impact limité sur l'accumulation des ménages.

- Le petit crédit ne permet pas de répondre aux besoins d'investissement des femmes ; moins fréquemment exprimés que les besoins de trésorerie, ces besoins d'investissement existaient cependant (charrettes, matériel de transformation, matériel de transport, etc.) notamment au niveau qui ont développé avec succès des activités économiques atteignant, au bout de quelques années, une dimension de micro entreprises. Le PPPCR a tenté de répondre à ces demandes en augmentant les plafonds de crédit jusqu'à 200 000 FCFA. Cependant de tels crédits se sont avérés difficiles à gérer dans le cadre de la structure du PPPCR et ont posé différents problèmes (procédure d'évaluation de la qualité du dossier de crédit, difficulté de faire jouer la caution solidaire, modification des procédures et de la nature du travail de l'agent, etc.). Pressentant les difficultés et le changement de « métier » que cela aurait représenté, le projet a différé pendant toute la seconde phase une expérimentation de crédit aux petites entreprises, pour lequel une demande était pourtant régulièrement exprimée. Cette expérimentation avait été prévue dans une structure autonome par rapport au projet dans la troisième phase.

- Le PPPCR ne répondait pas aux besoins des hommes : l'option du crédit aux femmes qui s'est imposée pendant la phase expérimentale, a posé ultérieurement plusieurs questions :

- les hommes avaient des besoins et des demandes de crédit dans les zones dans lesquelles le PPPCR travaillait. Le mandat du PPPCR étant d'octroyer durablement du crédit aux populations dépourvues d'accès au système bancaire classique, la question du crédit aux hommes était donc une question pertinente en matière de développement économique.
- les hommes développent des activités économiques qui sont moins liées aux seuls marchés locaux, et donc moins exposées que les activités des femmes aux phénomènes de saturation de ces marchés ; dans ce sens, le crédit aux hommes pouvait être une forme de répartition et de limitation du risque.
- le fait d'être privé d'accès au crédit pouvait conduire les hommes à faire pression sur les femmes de leur famille pour une sous-distribution du crédit ; celle-ci est évidemment très risquée, dans la mesure où la femme qui prend la responsabilité du crédit a peu de moyens de pression sur l'homme pour le remboursement ; on peut aboutir ainsi à des situations d'impayés faiblement maîtrisés dont les femmes sont doublement victimes : elles portent la responsabilité de l'endettement et de l'impayé, et n'ont pas bénéficié du crédit.

Bien que la "culture" du projet ait été fortement centrée sur le crédit aux femmes perçu comme moins risqué, des expérimentations de crédit aux hommes ont été conduites à la fin de la seconde phase du projet (crédit aux forgerons, aux mécaniciens, crédit maraîchage, crédit pour l'embouche bovine). Les résultats en ont été mitigés.

- Le PPPCR n'offrait pas de produits d'épargne : bien que la demande n'en ait pas été exprimée par les femmes clientes auprès du PPPCR, le fait de ne pas offrir de produits d'épargne a sans doute été une double limite :

- pour le projet, l'épargne aurait pu constituer une ressource d'un coût inférieur à celle des ressources du marché qu'il utilisait (bien que le coût de collecte et de gestion de l'épargne dans un dispositif du type PPPCR aurait été élevé) et une forme de garantie
- pour les clientes, une offre d'épargne pouvait sécuriser leur gestion de trésorerie, leur permettre de constituer un petit capital partiellement à l'abri des pressions familiales et sociales qui sont toujours fortes sur les femmes ; dans un certain nombre de cas, on a observé que des clientes du PPPCR utilisaient les services d'autres institutions offrant des produits d'épargne dans les mêmes zones. La portée de cette observation doit cependant être tempérée, les pratiques d'épargne en zone sahélienne restant avant tout traditionnelles, en bétail, pour les hommes comme pour les femmes.

Il est évident que la collecte de l'épargne aurait conduit là encore à un changement important du métier du PPPCR, et nécessité une évolution forte de ses structures de gestion.

Une offre de services financiers qui s'est heurtée à l'étroitesse des marchés sahéliens

Les activités des femmes financées par le PPPCR étaient essentiellement développées sur les marchés locaux. Dans les zones sahéliennes, et plus encore dans la Tapoa, ces marchés sont étroits, distants les uns des autres et les activités des femmes y sont limitées en nombre et en volume. A mesure que l'offre de crédit s'accroît dans une zone donnée et permet l'augmentation en volume des activités existantes des femmes et l'entrée sur le marché de nouvelles productrices, la demande du marché se sature. Pour maintenir leurs activités, les

productrices baissent leurs prix, ce qui conduit à une réduction des marges bénéficiaires et de la rentabilité globale de l'activité. A terme, la rentabilité de l'activité financée à crédit peut être remise en cause, engendrant des situations d'impayés et d'endettement.

Face à ces situations, les femmes développent différents types de stratégies : retrait de l'activité, partiel ou permanent ; tentatives de diversification d'activités locales, mais limitées là aussi par l'étroitesse du marché ; tentatives d'investir dans des activités rentables traditionnellement conduites par les hommes (exemple du commerce de bétail) qui réagissent mal à cette concurrence et mettent alors en œuvre les freins sociaux dont ils disposent ; tentative de conquérir des marchés extérieurs, qui impliquent des déplacements souvent importants (les problèmes sont ici nombreux : peu de femmes ont large autonomie de déplacement dans les sociétés sahéliennes ; ces déplacements impliquent des moyens de transport (collectifs, ce qui renchérit les coûts de fonctionnement de l'activité, ou individuel, ce qui suppose un investissement qu'il faut financer et dont le coût est souvent sans rapport avec la rentabilité de l'activité, et n'est que rarement finançable à crédit, etc.).

Face à l'incidence de la saturation des marchés, le PPPCR a développé différentes stratégies :

- choix des villages ayant un niveau d'activités économiques minimum et diversifié ;
- limitation du taux de pénétration dans un village donné par des crédits tournants permettant de limiter le pourcentage des femmes disposant d'un crédit à un moment donné dans le village ;
- diversification des produits de crédit ;
- répartition des activités sur différentes provinces permettant de toucher une gamme large d'activités rurales.

Le problème étant que la plupart de ces choix ont conduit à des renchérissements des coûts de transaction qui ont pesé sur l'équilibre financier.

Un mode de gestion du risque dont la fiabilité a diminué au fil du temps

Le mode de gestion du risque adopté par le PPPCR a reposé sur quatre éléments principaux :

- un dispositif de développement éclaté entre des provinces éloignées et présentant des caractéristiques agro-climatiques contrastées : cet éclatement limite effectivement les risques, et permet une gestion souple des octrois de crédit en fonction des conditions spécifiques de chacune des zones ; la limite essentielle est ici le coût du dispositif éclaté, et la difficulté d'en assurer le suivi et la cohérence ; ces limites ont conduit à une option de dispositif centralisé ;
- un système d'information centralisé : dont on a vu les limites plus haut ;
- une connaissance fine du milieu rural par les agents de crédit : cette connaissance des clientes, des activités économiques, du fonctionnement social des villages et des communautés, permettant de repérer, de comprendre et de limiter les dysfonctionnements était l'un des fondements du projet initial. Elle a échoué sur deux points : elle s'est atténuée au fil du développement du projet, à mesure que la recherche de l'augmentation de la productivité du travail des agents a conduit à augmenter la taille des portefeuilles de crédit des agents, limitant concomitamment le temps disponible pour le suivi des clientes ; elle a été limitée aussi par la capacité des agents de crédit à transcrire et à transmettre par l'écrit leur connaissance orale ; cette difficulté était notamment liée au faible niveau scolaire des agents recrutés par le PPPCR, au moins pendant les premières phases ; ce type de difficulté peut être contourné partiellement dans un dispositif décentralisé, où

les équipes sont petites, et se rencontrant régulièrement peuvent échanger sur un mode oral, ce qui était le cas au début du projet ;

- la caution solidaire comme mode de garantie du crédit a révélé plusieurs problèmes :

+ *sa fiabilité diminue dans les situations de concurrence* entre systèmes de financement, quand une surabondance d'offre de crédit à des conditions variables, lève pour les bénéficiaires la menace de l'exclusion de l'accès au crédit. Le risque est renforcé quand les structures de contrôle et de régulation extérieures sont défaillantes (cadre légal, contrôle des SFD par l'Etat, structures de concertation,...). C'est le cas notamment dans les provinces sahéliennes du Burkina, où l'offre de développement et de microfinancement en particulier s'est considérablement renforcée pendant la décennie 90, sous prétexte de lutte contre la pauvreté.

+ *elle résiste mal à la pression des hommes*, quand ceux-ci veulent s'accaparer une part du crédit de leurs épouses.

+ *elle ne met pas les groupes et les comités de crédit à l'abri de l'accaparement* par des membres influents.

Le crédit aux femmes, un « outil de développement » qui a finalement achoppé sur les normes sociales du milieu rural sahélien

Malgré ses limites en matière d'accumulation, le crédit PPPCR a une incidence positive sur le développement de l'activité économique des femmes et a contribué, dans une certaine mesure à une prise d'autonomie économique et sociale. Bien qu'« officiellement » accepté par les communautés (condition de l'installation du projet), le ciblage quasi-exclusif du projet sur les femmes a rencontré des difficultés croissantes, notamment dans les zones où les hommes avaient peu d'opportunité d'accès au crédit. La prééminence des formes de régulation sociale traditionnelle est réapparue à mesure que les activités des femmes se développaient, devenaient une source de concurrence pour les hommes et une base d'autonomisation pour les femmes ; elle s'est traduite notamment par des pratiques croissantes de sous-distribution de crédit, mais aussi dans les situations de crise (impayés, endettement...) et a souvent conduit à un arrêt de l'activité économique des femmes. La thèse de J.Marzin proposera une analyse approfondie de cette question (Marzin, 2002).

On peut poser l'hypothèse que ce type de ciblage exclusif sur les femmes est pertinent et viable si l'action de financement est accompagnée d'un travail de fonds permettant l'acquisition de capacités organisationnelles et institutionnelles par les femmes. Un tel travail suppose un appui en termes d'alphabétisation, d'apprentissage de l'action collective, d'apprentissage de techniques de gestion... Le PPPCR a toujours privilégié la fonction financière, sans chercher à promouvoir la condition féminine, ni à renforcer les capacités d'organisation, de gestion des femmes. Cette option s'appuyait sur trois arguments : la nécessaire dissociation des fonctions de financement et de services d'appui, le poids du coût de la formation des clientes dans l'équilibre financier, et le fait que les femmes n'étaient pas appelées à participer à la gestion du projet que de manière limitée. On peut s'interroger aujourd'hui sur la validité de ces arguments, et le poids de la non participation des femmes clientes dans la gouvernance du projet.

Cet élément met aussi en relief la principale limite du travail de recherche d'accompagnement qui été conduit tout au long du développement du PPPCR. Conduit sur un mode de recherche action, cette recherche a été principalement concentrée sur l'économie des ménages et des

régions dans lequel le PPPCR intervenait. Elle a produit un nombre important de travaux qui ont appuyé la phase expérimentale, puis la diversification des produits de crédit (études filières). Des analyses de l'impact économique ont été produites. La qualité globale de ces travaux n'est pas en cause et a été validée dans différentes instances scientifiques internationales. La principale lacune de ces travaux de recherche, qui apparaît aujourd'hui clairement au regard des causes de l'échec du PPPCR, est le manque d'analyse socio-anthropologiques liées au crédit. De telles approches auraient pu mettre en lumière les mécanismes sociaux et les modes de régulation à l'œuvre qui ont participé à la crise finale du PPPCR¹. Cette lacune du dispositif de recherche a été pointée en 1996, par la mission qui devait définir le programme de recherche d'accompagnement de la troisième phase (Wampfler, Benoit-Cattin, 1996). Outre qu'elle intervenait trop tard, cette évaluation s'est heurtée aussi à ce qui devenait déjà à cette période la conception « politiquement correcte » de ce que doit être la « recherche » dans un système de financement et qui, en gros se réduit à l'étude de marché. Seul cet aspect pouvait être pris en charge dans la troisième phase du projet, à charge des organisations de recherche d'accompagnement de trouver les ressources pour mener des « études plus universitaires ».

Conclusion

Trois types de causes semblent se conjuguer à l'origine de l'échec du PPPCR :

- la défaillance du système de gouvernance est centrale dans ces causes ;
- les problèmes techniques (système d'information et de contrôle et systèmes de gestion) qui se sont renforcés avec le changement d'échelle, y ont largement contribué ;
- l'inadaptation structurelle de ce « modèle » de système financier de crédit direct aux femmes inspiré de la Grameen Bank au contexte socio-économique sahélien et l'incapacité du projet à faire évoluer ce modèle.

La défaillance de la gouvernance constitue sans doute le facteur clé de cet échec : elle a limité la cohésion du projet et la capacité collective et individuelle des acteurs à analyser la situation, à identifier les dysfonctionnements à l'œuvre, à réagir et s'adapter. Si les causes de cette défaillance de gouvernance sont complexes, trois éléments apparaissent déterminants.

L'absence d'une institution « patron » a conduit à des montages institutionnels successifs qui n'ont jamais réellement tranché le débat sur la stratégie de développement à adopter et induit un manque de clarté dans les responsabilités des différents intervenants.

Le problème de formation est au cœur de la défaillance de la gouvernance et semble avoir été un facteur d'échec décisif : insuffisance de la formation initiale des cadres et des agents, absence de formation de l'ONG opérateur, absence de formation des femmes bénéficiaires du projet, etc.

L'insuffisance de prise en compte des structures et des formes de régulation sociales traditionnelles dans la définition du mode de gouvernance du projet a participé à son échec et à son rejet final par le milieu.

¹ Les thèses de F. Rossier et de J. Marzin apportent a posteriori un éclairage de ces questions.

2.3 LE CREDIT RURAL DE GUINEE

2.3.1 Rappel historique et caractéristiques du CRG¹

1. *En 1987, construire une offre de crédit solidaire*

A la mort de Sékou Touré (1984), la Guinée Conakry se trouve dans une situation économique et financière désastreuse. Les infrastructures (routes, communication, etc.) sont pratiquement détruites et les institutions (services de l'Etat, Justice) ne fonctionnent presque plus. Tout le secteur bancaire guinéen est en faillite, il existe un écart important entre valeur officielle de la monnaie et cours réel. Les quelques banques privées qui apparaissent à la fin des années 80 restent cantonnées à Conakry et dans deux ou trois villes de l'intérieur.

C'est dans ce contexte que le Ministère du Développement Rural commande en 1987 une étude sur « le crédit agricole et le financement de l'agriculture »². Cette étude, réalisée par l'IRAM recommande, suite à une analyse détaillée de l'environnement socioéconomique et des besoins exprimés par les populations, la mise en place d'un projet d'appui aux composantes crédit des projets de développement rural et l'expérimentation d'une approche alternative. Dans cette logique est mis en place, dès 1989, sous forme expérimentale à Koundara et à Téliélé une approche de crédit inspirée de la Grameen Bank pour répondre, d'une part, aux besoins des populations et, d'autre part, à la question de la garantie et de la viabilité. Ce projet de développement avait pour but d'octroyer des crédits aux populations économiquement défavorisées, de les amener à rembourser avec des taux d'intérêt supportables et de garantir la pérennité du système.

Suite aux résultats encourageants enregistrés, le CRG va procéder à une extension géographique et technique progressive. Avec, fin 2001, plus de 110.000 associés repartis au sein de 85 caisses locales de crédit, le CRG est devenu en novembre 2001 une institution spécialisée en microfinance ayant pour principe de base une participation effective de tous les acteurs.

2 *Extension et diversification : les principales phases de développement du CRG*

Le Crédit Rural de Guinée propose depuis une dizaine d'années des services financiers de proximité aux populations rurales et urbaines guinéennes les plus défavorisées et les plus éloignées des structures bancaires classiques.

Pendant cette décennie, il a traversé, selon l'évolution de ses objectifs, quatre phases principales.

Tableau : Evolution du nombre de caisses locales depuis 1989

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
# de caisses locales	2	7	18	25	31	40	48	53	58	61	70	75	85

- La première phase va de 1988 à 1990. Elle avait pour but d'expérimenter et de formuler une méthodologie de distribution et de recouvrement des crédits adaptés à la

¹ Adaptation de la partie introductive de l'ouvrage de Condé K., Bouju S. & Gentil D., 2001 : *Le Crédit rural de Guinée vu par ses acteurs*, GRET-CRG-IRAM, Paris, 95 p..

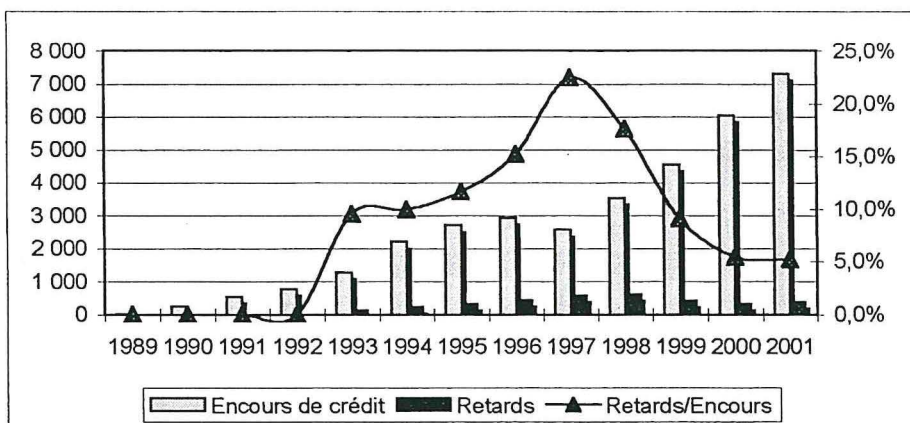
² Fournier Y., Gentil D., Thirion S., *Le crédit agricole et le financement de l'agriculture*. IRAM 1987, 3 volumes

situation des populations. Pour éviter que les couches les plus favorisées de la société ne s'emparent de la jeune structure de crédit, certaines catégories sociales sont exclues (fonctionnaires, gros commerçants) et les crédits sont plafonnés. Des groupes solidaires de cinq à dix personnes vont constituer les principes de base du CRG et les garants de la viabilité du système. Pendant cette phase expérimentale, le CRG compte neuf caisses réparties en Moyenne, Basse et Haute Guinée.

- Suite aux résultats concluants de la phase expérimentale, la seconde phase (1991-1993) procédera en trois ans à l'extension des acquis de la première phase dans 25 nouvelles caisses et dans toutes les régions du pays. C'est la phase de la redéfinition des objectifs et du développement du crédit agricole et rural solidaire selon les besoins exprimés par les populations. Pendant cette seconde phase, la réflexion sur l'institutionnalisation du CRG sera entamée dès 1993. Le CRG va procéder dès 1990 à la mise en place des premiers comités de surveillance, instances élues par les chefs de groupe au niveau des districts administratifs. Ces comités ont pour rôle de palier le manque de connaissance des associés autochtones par des agents « étrangers » (d'autres régions). Ainsi, les élus ont pour fonction d'une part, de participer à la sélection des associés et d'autre part, d'aider les agents dans la réclamation des fonds auprès des retardataires.
- La troisième phase (1994-1998) est celle de la consolidation des objectifs à travers une réflexion sur l'équilibre financier du système, un développement « concerté » avec le Crédit Mutuel de Guinée (CMG³) et la réflexion sur son insertion dans la loi bancaire. Pour des questions liées à l'environnement socio-économique, culturel et politique, mais aussi par l'accumulation de difficultés en interne, le réseau se développe de façon importante mais les premières difficultés apparaissent au niveau des retards (groupes fictifs, ingérence des politiques, etc., cf. graphique ci-après) et du détournement de certains agents.
- La période allant d'octobre 1998 à 2001 correspond à la quatrième phase, elle a pour principal objectif d'amener le CRG à la viabilité financière tout en finalisant, après le refus par les partenaires du schéma élaboré en troisième phase (Fondation), un nouveau statut juridique. Cette phase transitoire a pour but d'accéder à une autonomie de gestion accompagnant l'institutionnalisation du réseau. Le CRG devient en novembre 2001 une institution financière sous forme de société anonyme agréée par la Banque centrale.

³ Lancé en 1988, avec un soutien important du CICM (Centre International du crédit Mutuel français) et le financement du Ministère de la Coopération puis de l'AFD, ce réseau de coopératives d'épargne et de crédit, après bien des difficultés à partir de 1996, sera définitivement déclaré en faillite en 2001.

Evolution de l'encours de crédit et des retards du CRG



3 La diversité des produits financiers

Les différents types de crédit

Au démarrage (1989), le CRG ne propose qu'un seul produit, le CRS (crédit rural solidaire) qui s'étend sur dix à douze mois avec un remboursement mensuel. Ce crédit convient très bien aux activités de commerce, transformation, services, ayant des revenus réguliers. Actuellement le plafond du CRS est de 500.000 GNF.

Puis est arrivé le CAS (crédit agricole solidaire) début 90. C'est un crédit de campagne agricole qui est octroyé entre avril et juillet et qui se rembourse en trois échéances entre décembre et mars. Actuellement, le plafond est de 150.000 GNF.

Au cours des années, les produits se sont diversifiés avec les crédits de contre-saison et les crédits commerciaux. Les crédits commerciaux classiques peuvent monter jusqu'à 1.500.000 GNF. Les crédits commerciaux spécifiques aux ACM (association de caution mutuelle) n'ont pas de plafond prédéterminé dans les protocoles. En effet, les plafonds représentent un multiplicateur des fonds sociaux propres de l'ACM. Dans certaines caisses, les montants peuvent atteindre les 12.000.000 GNF. Existe également d'autres produits, comme le CMT (crédit moyen terme) pour le financement de l'équipement (décortiqueuses, congélateurs, vélos, etc.), comme certains crédits spécifiques au contexte local : pêche, élevage, banques de céréales, embouche, etc.

Au cours de l'année 1999, de nouveaux types de crédit ont été proposés aux fonctionnaires. Les CDF (crédit fonctionnaire de dépannage) sont remboursables en une seule fois à la fin du mois, après versement des salaires. Les sommes maximum allouées représentent 80 % du montant du salaire net. Ce type de crédit constitue donc une avance sur salaire. Et le CFE (crédit fonctionnaire épargnant) qui s'adresse aux fonctionnaires-épargnants ayant au moins un an d'ancienneté en tant qu'utilisateur du CRG. Les montants des prêts sont calculés à partir de trois fois le solde moyen de l'épargne volontaire des six derniers mois et plafonnés au triple du salaire net mensuel. Le prêt est à court terme sur dix mois.

Progressivité dans les montants et adaptation dans les calendriers de remboursement du crédit

Le principe de base du CRG, comme dans la plupart des institutions de microfinance, est celui de la progressivité. Il est préférable de tester le sérieux et la capacité de gestion des emprunteurs, d'abord sur des petites sommes, puis d'augmenter régulièrement les montants de prêt en fonction des résultats.

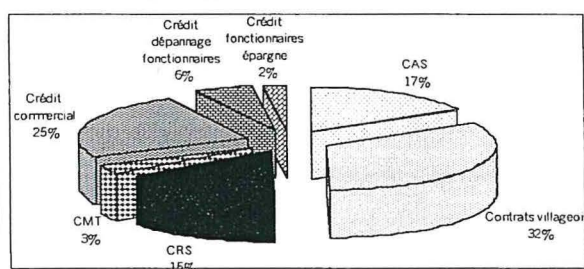
Des plafonds maximum par type de crédit sont instaurés, de manière à répartir les fonds disponibles en un grand nombre d'emprunteurs (et non pas de privilégier une minorité) et également pour ne pas changer de clientèle visée (les petits et moyens agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, commerçants et artisans). Ceux qui ont des gros besoins (supérieurs à 10.000.000 GNF) devraient pouvoir être servis par les banques qui sont en principe mieux outillées (étude de dossiers, garanties matérielles, etc.) pour traiter ce type de clientèle, mais l'absence de couverture du territoire par les banques entraîne une forte demande auprès du CRG.

Pendant longtemps, les calendriers de remboursement étaient décidés au siège du CRG, ce qui ne permettait pas toujours une bonne adéquation avec les spécificités des activités agricoles et économiques de chaque région. Depuis 1999, la demande des associés et les décisions sur les dates de remboursement se prennent au niveau local (caisse et direction régionale).

La répartition des crédits est la suivante, pour l'année 2000 : le crédit agricole représente plus de 50 % de l'activité du réseau et les différentes formes de crédit commercial (CRS et Crédit commercial), près de 40 %.

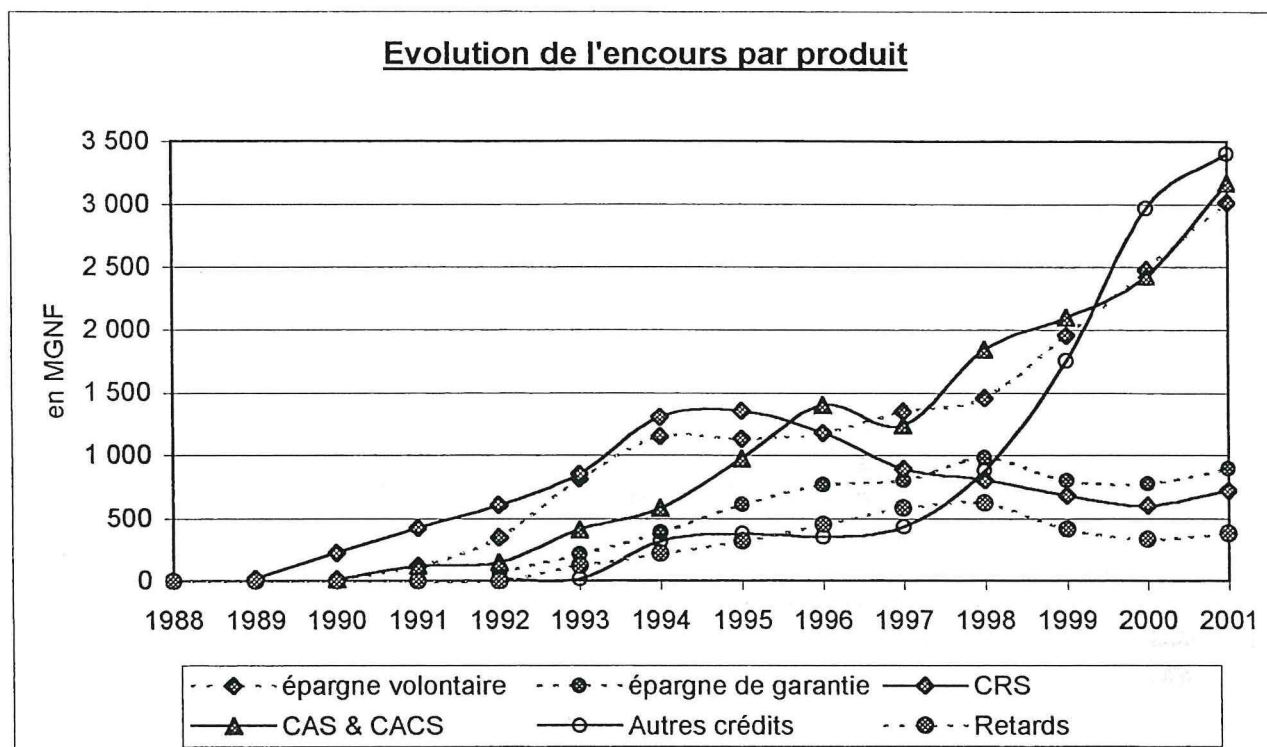
Répartition de l'encours moyen de crédit par produit

Structure de l'encours moyen en 2000	
CAS	16,8%
Contrats villageois	32,9%
CRS	14,9%
CMT	3,1%
Crédit commercial	24,6%
Crédit dépannage fonctionnaires	5,6%
Crédit fonctionnaires épargne	2,1%



On peut néanmoins noter que cette répartition est le fruit d'une évolution progressive où le crédit rural solidaire a progressivement perdu de son importance au profit du crédit agricole et des autres formes de crédit, comme l'illustre la courbe ci-après.

Evolution de l'encours par produit



L'épargne

A partir de 1990, ont été institués des livrets d'épargne volontaire, avec l'argent déposé disponible à tout moment. Ce produit intéresse surtout les fonctionnaires, les commerçants, les groupements, les institutions (hydraulique villageoise, centres de santé, associations des parents d'élèves, coopératives ou groupements agricoles, ONG, etc.). Les dépôts et les retraits peuvent s'effectuer à tout moment, avec un solde minimum fixé à 5.000 GNF. Les livrets sont rémunérés chaque trimestre sur le solde le plus bas à un taux d'intérêt de 5 % par an.

Pour les commerçants, un service de retrait déplacé à Conakry est également proposé. Il permet de retirer au siège du CRG la moitié de son épargne sur livret, à partir d'un dépôt minimum d'un million de GNF. Ce service permet aux commerçants ruraux de limiter les risques liés au transport de fonds pour leurs transactions sur Conakry.

Une perspective de diversification concernant l'épargne volontaire est en cours d'expérimentation depuis 2001. Une politique de produits différenciés est progressivement introduite pour permettre une meilleure gestion de l'épargne. Elle comprend des livrets d'épargne non rémunérés, des dépôts à terme de 3 et 6 mois avec un taux d'intérêt plus attractif (7 à 8 %) et un plan d'épargne permettant la constitution d'une épargne progressive (épargne écolage ou épargne retraite). Il est possible, le cas échéant, d'accéder à un crédit calculé sur la propension à l'épargne de l'emprunteur pour différents types de projets d'investissement non forcément directement productifs (habitat, etc.).

Pour les associés emprunteurs, beaucoup plus intéressés par le crédit que par l'épargne volontaire, a été instaurée, depuis 1992, une épargne de garantie, directement prélevée sur le montant du crédit (5 %). Cette épargne de garantie est plafonnée selon les différents types de crédit. Depuis 1999, les plafonds ont été fixés, pour le CRS, à 100.000 GNF, pour le CAS à

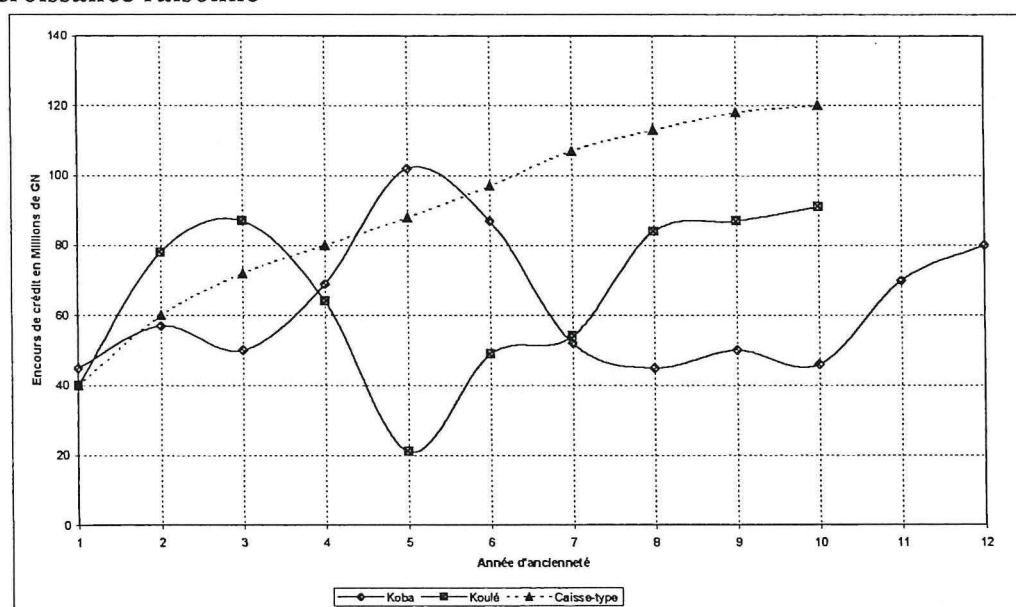
50.000 GNF et à 400.000 GNF pour les autres produits. En cas de cumul de crédits (par exemple crédit commercial et CRS ou crédit moyen terme et CRS), les plafonds se cumulent jusqu'à 500.000 GNF. Les fonds sont plafonnés et bloqués jusqu'à la démission de l'emprunteur. Depuis 1995, cette épargne n'est plus rémunérée.

L'évolution de l'épargne, présentée dans la courbe antérieure, montre que le Crédit rural a su collecter plus de 50 % des ressources nécessaires à son activité de crédit, ce qui, face aux difficultés de se refinancer au niveau des banques, contribue à alléger la dépendance des fonds externes, injectés jusqu'à présent par les bailleurs de fonds.

4 *La croissance et la diversification*

Au niveau global, la croissance du CRG a été régulière en nombre de caisses et d'associés et un peu plus contrastée en termes d'encours de crédit : croissance assez forte de 1989 à 1995, stagnation relative en 1996 et 1997, reprise de la croissance à partir de 1998 (voir graphiques ci-dessus). Elle n'a jamais été explosive et se situe plutôt dans une tendance régulière de l'ordre de 20 % par an. Il n'en est pas de même pour certaines caisses : après deux ou trois ans de bon fonctionnement avec 100 % de remboursement, l'euphorie des cadres crée une forte augmentation des octrois (souvent doublement, entraînant retards de remboursement, difficile campagne de récupération, chute des encours, reprise difficile, comme l'illustrent les courbes ci-dessous).

Evolution des encours de crédit des caisses de Koba et Koulé par rapport à un modèle de croissance raisonné



Mais ces phénomènes ont été bien analysés par les cadres (réunions, formation) et devraient disparaître.

Les mécanismes de la croissance

Cette croissance est la résultante de plusieurs mécanismes :

- La croissance du nombre de caisses (0 à 2 par an par délégation régionale). Ceci rentre dans une stratégie de la délégation, en fonction des potentialités économiques et des

infrastructures, pour compléter une couverture régionale. Elle peut correspondre à des sollicitations externes (projets, bailleurs de fonds) mais reste maîtrisée.

- La croissance du nombre de membres par caisse. En réalité, en période de croisière, celle-ci est assez faible, la moyenne par caisse restant environ de 1.000 associés (avec des différences régionales significatives, plus forte en Guinée forestière, plus faible en Haute Guinée). Souvent les nouveaux membres remplacent les démissionnaires et les exclus.
- La croissance des encours moyens par type de crédit (crédit agricole solidaire⁴, crédit rural solidaire, crédit commercial, etc.). Le plafond de chaque type de crédit augmente régulièrement (principe de progressivité) sur cinq ans pour les emprunteurs. Mais le phénomène est atténué pour les caisses anciennes, sauf pour les nouveaux associés.
- La diversification des produits financiers et la part croissante de certains d'entre eux. On note une forte croissance des crédits commerciaux ordinaires ou des crédits commerciaux plus importants garantis par des associations de caution mutuelle (ACM). Plus récemment, en 1999, apparaissent les crédits aux fonctionnaires (dépannage et crédit ordinaire aux fonctionnaires épargnants).
- Cette croissance correspond à un glissement de clientèle, résultant d'un changement de perception et d'analyse. A la réaction de 1989, « les fonctionnaires nous ont toujours volés », s'est substituée une vision beaucoup plus nuancée, avec certains fonctionnaires bien intégrés dans leurs milieux, appréciés par la population. Au niveau des techniciens du CRG, on s'aperçoit que les fonctionnaires peuvent être de bons clients (garanties par les salaires et par l'épargne) et qu'il vaut mieux les avoir dans le système plutôt que dehors (où ils ont souvent joué un rôle de contre-propagande contre le CRG ou de détournement du système par des mécanismes de prête-noms et de groupes fictifs).

Dans l'évolution du CRG, plusieurs débats liés à la croissance ont été abordés.

La fusion des réseaux

En 1992, l'AFD et le Gouverneur de la Banque Centrale recherchent une fusion à moyen terme des réseaux CMG (Crédit Mutuel de Guinée) et CRG, pour obtenir une « véritable » institution financière, atteignant l'équilibre financier grâce à des « économies d'échelle ». En réalité, il s'agit d'un projet d'absorption du CRG par le CMG, jugé plus "professionnel" (avec une demi-douzaine de cadres détachés du Centre International du Crédit Mutuel français).

La direction du CRG, l'opérateur et le Ministère de l'Agriculture, avec l'appui de deux consultants externes, montreront⁵ que le public (surtout fonctionnaires, gros commerçants et urbains dans le cadre du CMG) et la culture sont différents dans les réseaux et que les économies d'échelle seront faibles. L'AFD se contentera d'une volonté de rapprochement et de recherche de synergie (pour la formation et les études), qui ne seront jamais appliquées.

⁴ Par exemple, 80.000 GNF pour un emprunteur de première année, 100.000 GNF en 2^{ème} année, puis 120.000 GNF, 150.000 GNF et 200.000 GNF en 5^{ème} année pour le crédit agricole.

⁵ Voir Praoc : *Les systèmes d'épargne et de crédit décentralisés*, Ministère de la coopération, Paris, 182 p.

La « guerre des rythmes »

Il s'agit bien sûr du rythme d'extension. L'opérateur souhaite une croissance régulière dans les zones rurales où le CMG n'est pas implanté (partage géographique et pacifique des zones d'influence). Mais en fait, il y aura plusieurs accélérations à la suite de pressions, soit du Ministère de l'Agriculture, soit de l'Union européenne pour que le CRG soit présent dans des zones couvertes par certains projets. Ceci restera assez bien contrôlé. Le dérapage viendra principalement de l'intervention du FIDA qui passera une alliance contre nature avec le CMG (plutôt spécialiste de l'épargne et des classes moyennes) pour faire du crédit rural pour les «ruraux pauvres» (notamment en Guinée forestière et dans la région de Siguiri). Chaque réseau cherchera à « occuper rapidement le terrain » avant l'autre, ou à s'implanter dans le même endroit, ce qui ne sera pas sans conséquences néfastes.

Diversification, changements de clientèle et gouvernance

Si les différents types de croissance, quand ils restent réguliers et bien maîtrisés ne posent pas de problèmes particuliers au mode de gouvernance, le dernier changement de clientèle peut modifier les rapports actuels. Même si, pour le moment, il existe certains garde-fous (pas plus de 15 % d'encours de crédit par caisse pour les fonctionnaires), il faudra voir au niveau des assemblées générales et des comités de gestion des caisses, quels vont être le rôle et le poids de ces fonctionnaires. Un risque potentiel est l'utilisation de leur « capacité intellectuelle » pour prendre de plus en plus de pouvoir. Si, par ailleurs, ils s'allient avec certains techniciens du CRG, ils peuvent progressivement faire fonctionner la caisse au détriment des populations rurales et des villages, en réservant le crédit aux membres du chef-lieu de la caisse et de leurs propres intérêts. Mais ils peuvent aussi utiliser cette capacité pour arriver à un meilleur équilibre entre associés et techniciens.

5 *Le schéma d'institutionnalisation et l'autonomie financière*

La Guinée ne fait pas partie de la zone UEMOA et n'est donc pas soumise à la réglementation Parmec. La première tentative d'institutionnalisation avec une loi spécifique⁶ sur le Crédit Rural en 1995 prévoit une construction à trois étages avec des caisses locales (statut associatif), le réseau Crédit Rural (société anonyme) et une Fondation (avec les bailleurs de fonds, l'Etat, l'opérateur et éventuellement d'autres acteurs), possédant l'essentiel du capital (les lignes de crédit et subventions de la phase projet) et le rétrocédant progressivement aux caisses. Le rôle de la Fondation est de s'assurer que les capitaux continuent à être utilisés «d'une manière irrévocable» pour faire du crédit à la « clientèle ciblée » (et donc ne soient pas détournés pour d'autres fins ou d'autres clientèles). L'idée centrale reste une implication des différents acteurs et le maintien d'une certaine surveillance externe.

L'AFD ayant décidé après coup qu'elle ne souhaitait pas participer à la Fondation, pour ne pas risquer d'être impliquée comme « gestionnaire de fait » en cas de difficulté⁷, on est revenu à un schéma plus simple, analysé dans la deuxième partie, avec une société anonyme dans laquelle le capital et donc le conseil d'administration, reviennent à trois collèges.

Les subventions antérieures reçues par le projet sont en cours de rétrocession par l'Etat sous forme d'une subvention subordonnée à durée indéterminée. L'Etat assure, en externe, la

⁶ Car la loi bancaire ne connaît que les sociétés anonymes et les banques mutualistes et la législation générale guinéenne ne connaît ni les associations ni les fondations.

⁷ le syndrome de la faillite des banques de développement.

fixation des normes prudentielles et la surveillance exercée par la Banque centrale (BCRG), ainsi que la définition d'un régime fiscal adapté, prenant en compte les différentes missions du CRG, notamment au niveau développement rural, aménagement du territoire et lutte contre la pauvreté et les inégalités. Mais, après débats tout au long de l'année 2001, l'Etat a également souhaité prendre 15 % du capital au sein du collège des partenaires extérieurs, sous forme de portage d'actions rétrocessibles à des actionnaires privés guinéens.

Le schéma d'institutionnalisation semble bien correspondre à l'historique et à la culture du CRG : chercher à impliquer les différents acteurs concernés et à maintenir un équilibre de pouvoirs/contre-pouvoirs sans qu'aucun ne puisse l'emporter à lui seul, avec le rôle prépondérant des acteurs internes (associés/salariés) mais un recours et un regard externe avec le troisième collège. Le risque d'une telle solution peut être une certaine lourdeur dans la prise de décision et une certaine inertie en cas de changement de l'environnement.

L'équilibre financier est un combat de longue haleine. Il repose d'abord sur la compréhension de plus en plus grande par les agents de crédit et les élus des conditions d'équilibre de leur caisse locale, ce qui les habitue à raisonner en termes d'équilibre financier de l'ensemble du réseau et à établir un lien direct entre les produits financiers et leurs salaires et frais de fonctionnement. Mais cette approche a été entravée par la lenteur de l'institutionnalisation, annoncée mais toujours repoussée pour de multiples raisons et par le maintien de la dépendance vis-à-vis des subventions externes.

Techniquement, dans les dernières simulations, le CRG devrait atteindre l'équilibre en 2002, même si ces projections sont très sensibles à un certain nombre de variables (augmentation du montant moyen des crédits, évolution du taux d'intérêt, du taux de retard des crédits ou de la masse salariale,...). Dans les conditions si difficiles du milieu rural guinéen, l'autonomie d'un tel réseau reste donc un pari difficile et on peut se poser la question s'il est réellement possible de se passer totalement des subventions ou d'un certain nombre d'aménagements financiers, fiscaux notamment ⁸ ?

2.3.2. Analyse du CRG sous l'angle de la gouvernance

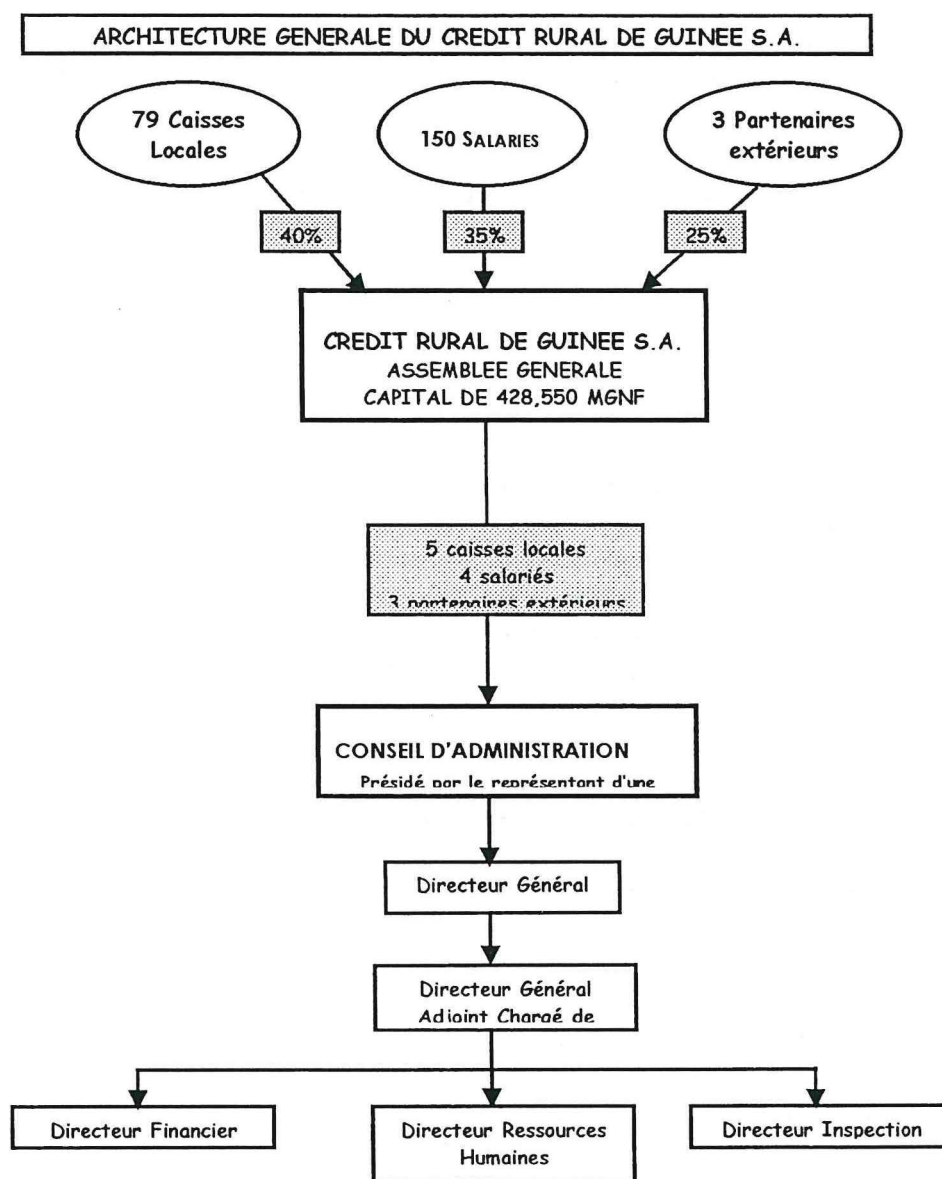
1 *Typologie : Qui a le pouvoir de décision ?*

Qui est propriétaire ?

Le CRG a fonctionné sous forme de projet entre septembre 1988 et novembre 2001. Donc juridiquement, le CRG a été régi par une succession de conventions entre le gouvernement guinéen et le (AFD) ou les bailleurs de fonds (AFD, Union européenne, Banque africaine de développement). Ces conventions définissent des objectifs à atteindre et des moyens correspondants. Des conventions d'opérateurs sont signées entre le Gouvernement guinéen et l'IRAM pour mettre en œuvre ces objectifs et moyens, avec avis de non-objection de l'AFD. Le Directeur du CRG est un assistant technique IRAM jusqu'en novembre 2001. Un comité de pilotage représentant les divers partenaires concernés (Ministères concernés, Banque centrale, bailleurs de fonds, l'opérateur puis les cadres du projet et ensuite les représentants des élus), se réunit 3 à 4 fois par an et joue le rôle d'un conseil d'administration.

⁸ Voir les réflexions de Jonathan Morduch : *The Microfinance Promise* in *Journal of Economic Literature*, Déc. 1999.

En novembre 2001, le CRG devient une société anonyme. Le capital de 428,5 millions de francs guinéens soit environ 252.000 euros est réparti entre 3 collèges : les représentants des caisses locales (40 %), les représentants des salariés du CRG (35 %), les autres partenaires (25%, dont l'Etat 15% et l'IRAM 1,8%) et le reste, portés jusqu'à présent par les caisses locales, en cours de répartition entre banques privées, organisations professionnelles et autres investisseurs. Compte-tenu des incertitudes actuelles de la politique de l'AFD, les banques attendent pour donner leurs accords et les organisations paysannes continuent à réfléchir.



Le conseil d'administration est composé de 12 membres : 5 représentants des caisses locales, 4 salariés et 3 des partenaires extérieurs. Le président du CA est un élu, le directeur un cadre guinéen présent depuis le début du projet est nommé par le CA.

Après un long processus historique et des discussions sur d'autres montages institutionnels (notamment avec une fondation), on arrive donc à une solution juridique simple, la société anonyme, mais avec un montage relativement original correspondant aux orientations de "gestion en commun", mise en œuvre depuis début 1999, après des phases de "pouvoir aux salariés" puis d'essai de mutualisme.

L'idée de base est d'arriver à une répartition et un équilibre du pouvoir entre élus et techniciens, avec un troisième collège permettant regards "extérieurs", appuis et éventuellement arbitrages. Aucun des trois collèges n'a, à lui seul, la majorité.

La participation des caisses locales et des salariés au capital de l'entreprise

Chaque collège dispose de son fonctionnement propre. Au sein du collège des caisses locales qui rassemble 79 caisses locales à la création, chaque caisse locale dispose d'une voix, alors que sa participation au capital est proportionnelle à son volume d'activité⁹. Au sein du collège des salariés qui rassemble 150 salariés en contrat à durée indéterminée (100% de l'effectif), chaque salarié dispose d'une voix et de 1 MGNF de capital. Ce collège de plus doit définir préalablement une position bloquée avant les Assemblées générales. Au sein du collège des partenaires extérieurs chaque actionnaire possède un nombre de voix proportionnel à la part de capital détenu. Une négociation a eu lieu avec les représentants syndicaux du personnel concernant la participation des salariés au capital. En effet, la capacité contributive directe des salariés, permise par leur niveau de rémunération, limitait leur possibilité de détention du capital si rien n'était fait pour la faciliter. Il fallait donc se mettre d'accord sur un mécanisme permettant aux salariés de détenir collectivement une part significative du capital. Après de longues discussions qui se sont étalées tout au long des années 2000 et 2001, un accord a finalement été trouvé, qui tient en plusieurs points :

1. Une participation directe de chaque salarié de 150.000 GNF, prélevée pendant trois années sur le treizième mois.
2. Une participation directe de chaque salarié de 450.000 GNF, prélevée pendant cinq années sur le salaire et correspondant à 2,5% du salaire brut. Ceci s'accompagne d'une augmentation pré-négociée de 2,5% par an de la valeur du point de base. Pour les plus petits salaires, qui n'arriveraient pas à atteindre le niveau requis dans la période retenue, une subvention couvrant la différence est accordée à chaque salarié.
3. Une subvention uniforme de 400.000 GNF est accordée à chaque salarié.
4. L'ensemble du capital est libéré en totalité par le CRG, les versements ultérieurs des salariés représentant des remboursements, à taux d'intérêt nul.

Il faut souligner l'intérêt pédagogique de cette négociation, qui a largement participé à la dynamique générale. Dans le courant de la négociation, les représentants syndicaux souhaitaient limiter la participation individuelle de chaque salarié à 250.000 GNF. Cette position a été annoncée officiellement en Comité de Pilotage du projet, face aux représentants de l'Etat. Ceci n'a pas manqué de renforcer les représentants de l'Etat dans l'idée que, vu la frilosité affichée d'actionnaires potentiels présentés comme fondamentaux, son implication prédominante était totalement nécessaire. La prise de conscience des salariés a été immédiate, et dès le lendemain, une nouvelle réunion convoquée à leur demande permettait de déboucher sur l'accord présenté ci-dessus. De plus, sur proposition du syndicat, une tournée conjointe Direction/Syndicat a été organisée afin d'informer, de sensibiliser et de convaincre l'ensemble des salariés, ce qui a débouché sur une participation à 100%.

Il est bien sûr trop tôt pour voir si ce montage se révélera efficace ou s'il aboutira à des blocages pouvant conduire à la faillite ou à d'autres équilibres, avec achat et revente des actions.

Qui a le pouvoir réel ?

Il est trop tôt pour voir concrètement quelle est la répartition réelle du pouvoir dans la nouvelle configuration. Mais il est intéressant de comparer la grille des prises de décision et son évolution à deux moments du CRG, 1990 et 2000.

La grille en 1990

En 1990, on peut parler d'un mariage à trois, avec forte dominante de l'AFD. Les discussions sont très régulières entre l'AFD (représentant local très actif et siège de Paris, le Secrétaire général du Ministère de l'Agriculture, qui a la tutelle du projet) et l'opérateur (le directeur sur

⁹ Les caisses locales nouvellement créées doivent souscrire 1 MGNF de capital. Au bout de cinq années, elles doivent souscrire 5 MGNF jusqu'à 60 MGNF d'encours de crédit, 7,5 MGNF jusqu'à 150 MGNF d'encours de crédit et 10 MGNF au-delà.

place avec une forte personnalité et les missions régulières de l'IRAM Paris). Il n'y a donc pas de décisions unilatérales, mais des négociations.

Cependant, le rôle le plus important revient à l'AFD :

- qui fixe la mission initiale du projet : "tester le modèle Grameen Bank en Afrique" et donc apporter du crédit à des populations pauvres avec les modalités de la GB (groupe de caution solidaire, système 2.2.1., remboursement hebdomadaire...).
- qui imposera le lancement de l'épargne en 1990
- qui suit toutes les modalités d'exécution du budget (grille de salaires, véhicules...)

Le Gouvernement (surtout le Ministère de l'Agriculture, mais aussi le Ministère des Finances, celui du Plan et la Banque centrale) suit également de près l'expérimentation (2 caisses) et les premières extensions. C'est le Ministre de l'Agriculture qui fixera l'emplacement des 2 premières caisses, pour des raisons politiques ("il n'y a pas eu encore de projets dans ces zones"). Le Ministère sera toujours très présent dans les discussions sur les emplacements des nouvelles caisses et sur les rythmes d'extension.

L'opérateur montre les nécessités d'adaptation du modèle Grameen Bank (pas uniquement un public pauvre, remboursement mensuel, et non hebdomadaire, nécessité d'un crédit agricole avec des modalités différentes du crédit solidaire...). Il fait des propositions sur les implantations géographiques, les rythmes de croissance, la grille des salaires, les taux d'intérêt... qui doivent être entérinés par le Comité de pilotage. Il desserre d'une certaine manière la tutelle de l'AFD en introduisant la Délégation de la CEE (très préoccupée par la gestion de son volet crédit dans deux Projets régionaux de développement intégré).

Au niveau des caisses locales, on retrouve une équipe de trois agents de crédit salariés, qui sont chargés de l'exécution des décisions du Comité de pilotage. Ils sont responsables de l'information des populations et de l'octroi-suivi-récupération du crédit. Ils ont des contacts très réguliers avec les populations et les avis, opinions, suggestions de celles-ci sont répercutés rapidement à la petite équipe de Conakry. Les discussions sont alors fréquentes entre le Directeur et les différents agents. Les populations n'ont qu'un rôle consultatif limité (discussions sur les modalités de crédit, rôle de sélection/pression du Président de chaque groupe de 5, avis du Comité des sages sur la qualité sociale des groupes).

Grille des prises de décisions¹ (1990)

	Acteurs Décisions	Etat	BdF	Opérateurs	Actionnaires externes	Cadres	Autres salariés	Elus	Ensemble du village
Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau	« Mission »		XX	X					
	Choix des implantations	X							
	Rythme de croissance	X	X	X					
	Choix du directeur	Avis	Avis	XX					
	Grille des salaires	X	X	XX					
Choix de gestion des caisses de base	Choix des produits			X		X			
	Octroi					X			
	Taux d'intérêt	X	X	X					
	Affectation des résultats	Pas de résultats							

Grille des prises de décisions 2 (2000)

	Acteurs Décisions	Etat	BdF	Opérateurs ¹⁰	Actionnaires externes	Cadres	Autres salariés (agent crédit)	Elus	Ensemble du village
Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau	« Mission »			X		XX		X	
	Choix des implantations			X					
	Rythme de croissance			X					
	Choix du directeur	avis	avis	XX		avis			
	Grille des salaires			X		X	X syndicat		
Choix de gestion des caisses de base	Choix des produits			X		XX	X		
	Octroi						XX	XX	
	Taux d'intérêt	X	X	X		X			
	Affectation des résultats					X	X	X	

¹⁰ Opérateur fournit le Directeur du CRG + missions d'appui

La grille en 2000

En 2000, la situation a profondément changé. Le Comité de pilotage ne se réunit que deux fois par an pour fixer les grandes orientations (programme d'activités et budget prévisionnel, approbation des comptes après audit). Il comprend, outre les Ministères, certains cadres de Direction du CRG et le représentant du syndicat¹¹, les deux bailleurs de fonds y sont peu présents ou à titre d'observateurs. Mais ils sont, surtout l'AFD, très impliqués dans l'exécution du budget (clause d'origine, nécessité d'avis de non-objection même pour des dépenses minimales comme les missions d'appui ou les études), dans la réflexion institutionnelle (avec ici un rôle positif) et surtout sur la possibilité et les modalités d'une dernière convention de financement pour consolider la nouvelle institution.

Pour l'essentiel, les choix stratégiques sont pris par l'équipe de direction restreinte (le Directeur, cinq à six cadres supérieurs du siège) ou élargie aux neuf Délégués régionaux. Un des temps forts est le séminaire annuel où sont discutés les plans régionaux de développement (planification glissante sur trois ans) dans lesquels sont fixées les prévisions en termes de nouvelles caisses, nombre d'associés, encours d'épargne et de crédit, nouveaux produits, résultats financiers...). Ces plans régionaux sont précédés par des discussions au niveau de chaque caisse et, certaines années, des assemblées régionales avec les représentants de toutes les caisses locales. Le processus d'institutionnalisation a également fait l'objet de nombreuses discussions et d'une convention nationale (en mars 2000) réunissant 300 personnes (représentants des caisses, salariés et partenaires extérieurs). Le syndicat est très présent dans les discussions sur les salaires et les différents aspects des conditions de travail.

Au niveau local, élus et agents de crédit ont la possibilité d'adapter les produits financiers (notamment au niveau du calendrier) et de proposer de nouveaux protocoles (par exemple embouche ovine, huile rouge...) qui, après discussions, sont en général confirmés par la Direction. L'octroi est fait par les élus, après vérification des règles par les salariés. Les taux d'intérêt (sur le crédit et l'épargne) sont fixés par la direction pour l'ensemble du réseau national. Pour les caisses excédentaires, après provisions et contributions aux charges globales du réseau, la règle de l'affectation des résultats est la suivante : 60% en réserves, 20% aux investissements communautaires de la zone (école, mosquée...), 5% de prime à l'agent de crédit, 15% aux élus. Celle-ci peut être égalitaire entre les membres du conseil de gestion (une dizaine de personnes) ou, au contraire, très inégalitaire, selon la quantité et la qualité du travail¹². Ceci est décidé en AG.

Quelques indications sur la situation après novembre 2001

Après l'AG constitutive et l'invitation de la nouvelle direction (direction générale et élus) à Paris au siège de l'AFD, celle-ci change brusquement sa position à la mi-décembre et décide de surseoir au financement de la nouvelle structure en cours de discussion depuis de longs mois. Ceci obligera la nouvelle direction à prendre des mesures courageuses (augmentation des taux d'intérêt et des frais de dossiers, gel de certaines dépenses, etc.), à les expliquer dans les caisses locales et à se battre avec l'AFD pour qu'elle reconsidère sa position.

¹¹ A partir de début 2001, des représentants des caisses.

¹² Par exemple à Kamsar en 2000, 80% au Président du CG, 20 % pour 4 autres personnes actives et rien pour les 8 membres inactifs.

2 Grille d'analyse : Comment s'exerce le pouvoir ?

1. Visions stratégiques et prévisions

Durant la phase projet, la notion de « projet » renforce, par certains côtés, une logique budgétaire, c'est à dire dépenser les différentes rubriques prévues sans se soucier des recettes correspondantes ; elle habitue à la dépendance extérieure et parfois au confort de vivre au-dessus de ses moyens (véhicules, radios, équipements, salaires). Elle encourage les revendications salariales, parfois « irréalistes ». Mais dans le cas du CRG, ces pesanteurs se sont en partie estompées sur les dernières années car l'objectif de la construction d'une institution et de l'équilibre financier est clairement affirmé, au moins depuis 1994. Les agents de crédit et les élus raisonnent en termes d'équilibre financier de leur caisse locale et de l'ensemble du réseau. Mais cette approche a été entravée par la lenteur de l'institutionnalisation, annoncée mais toujours repoussée pour de multiples raisons, et par le maintien de la dépendance vis-à-vis des subventions extérieures.

2. L'information

➤ Nature de l'information :

- Système comptable. Il est actuellement tenu manuellement au niveau des caisses¹³ (compta générale + livrets d'épargne + dossiers de crédit). La centralisation est faite au niveau du siège et l'informatisation est maîtrisée à ce niveau.
- Un système d'indicateurs mensuels et de courbes est mis en place. Les résultats sont affichés en principe au niveau de chaque caisse (associés, en cours d'épargne, de crédits, retards).
- Une série d'études régulières est menée : rapports de stages pour les futurs salariés en formation, études en moyenne tous les deux ans réalisées par des tandems étudiants français niveau DESS et étudiants guinéens portant sur l'impact, les démissionnaires, certains aspects spécifiques comme les contrats villageois.
- Une étude socio-anthropologique dans quatre caisses a été réalisée par un anthropologue guinéen confirmé et ses assistants durant un an (juin 1999/juin 2000) avec séminaire de restitution.
- Des missions d'appui régulières, des études de factibilité de chaque phase sont réalisées par l'IRAM ou des consultants extérieurs. Elles font l'objet de rapports et de nombreuses discussions.

Les informations portent surtout sur l'institution. Des informations sur les autres systèmes, notamment le principal concurrent, le CMG, ont été recherchées mais sont difficiles à obtenir. Le CRG s'intéresse globalement à l'évolution des systèmes financiers (banques, mais aussi « usuriers », tontines et réseaux commerciaux). Le CRG a joué un rôle actif dans la réflexion sur microfinance et les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Les études socio-anthropologiques traitent de la caisse dans son environnement (opinions et degré d'informations des autorités coutumières, religieuses, politiques, pratique des usuriers...).

➤ Fiabilité de l'information

La comptabilité a toujours été certifiée par un audit annuel, réalisé par un cabinet indépendant (au départ suisse) recruté par appel d'offres. Le service d'inspection interne (quatre équipes de deux inspecteurs), dépendant de la Direction Générale, comprend en général les cadres les

¹³ Une réflexion sur l'informatisation des grosses caisses, là où il y a électricité, est en cours.

plus performants. Il est considéré comme efficace (détection d'erreurs et de détournements) même si les détournements avec complicité peuvent durer plusieurs mois avant d'être détectés.

Les autres études (impact, démissionnaires, etc.) sont de bonne qualité, même si les échantillons sont parfois trop restreints. Un rating a été réalisé récemment par PlanetFinance.

➤ **Opérationnalité**

L'essentiel des informations est lié à la comptabilité et aux données courantes (notamment les encours, le retard, le suivi des dépenses). Les études permettent d'approfondir certains points (les causes des démissions, le fonctionnement des groupes solidaires ou des contrats villageois, le niveau d'information et les opinions des membres et des personnalités extérieures, la gestion en commun), ou de mieux comprendre l'utilisation du crédit et sa rentabilité. Les études ont donc une traduction directe sur les produits financiers, le choix des emprunteurs, l'organisation de la caisse...

➤ **Accessibilité de l'information**

Les informations de base (notamment les retards) même si elles ne sont pas encore vérifiées par le siège, sont disponibles au jour le jour et mensuellement par le ou les agents de crédit et peuvent déclencher rapidement une campagne de récupération avec les élus. Compte-tenu des distances¹⁴, il existe un certain délai (2 à 3 mois) avant d'avoir des indicateurs synthétiques vérifiés et disponibles. Les comptes annuels sont disponibles vers fin mai et audités vers juin-juillet.

➤ **Diffusion de l'information**

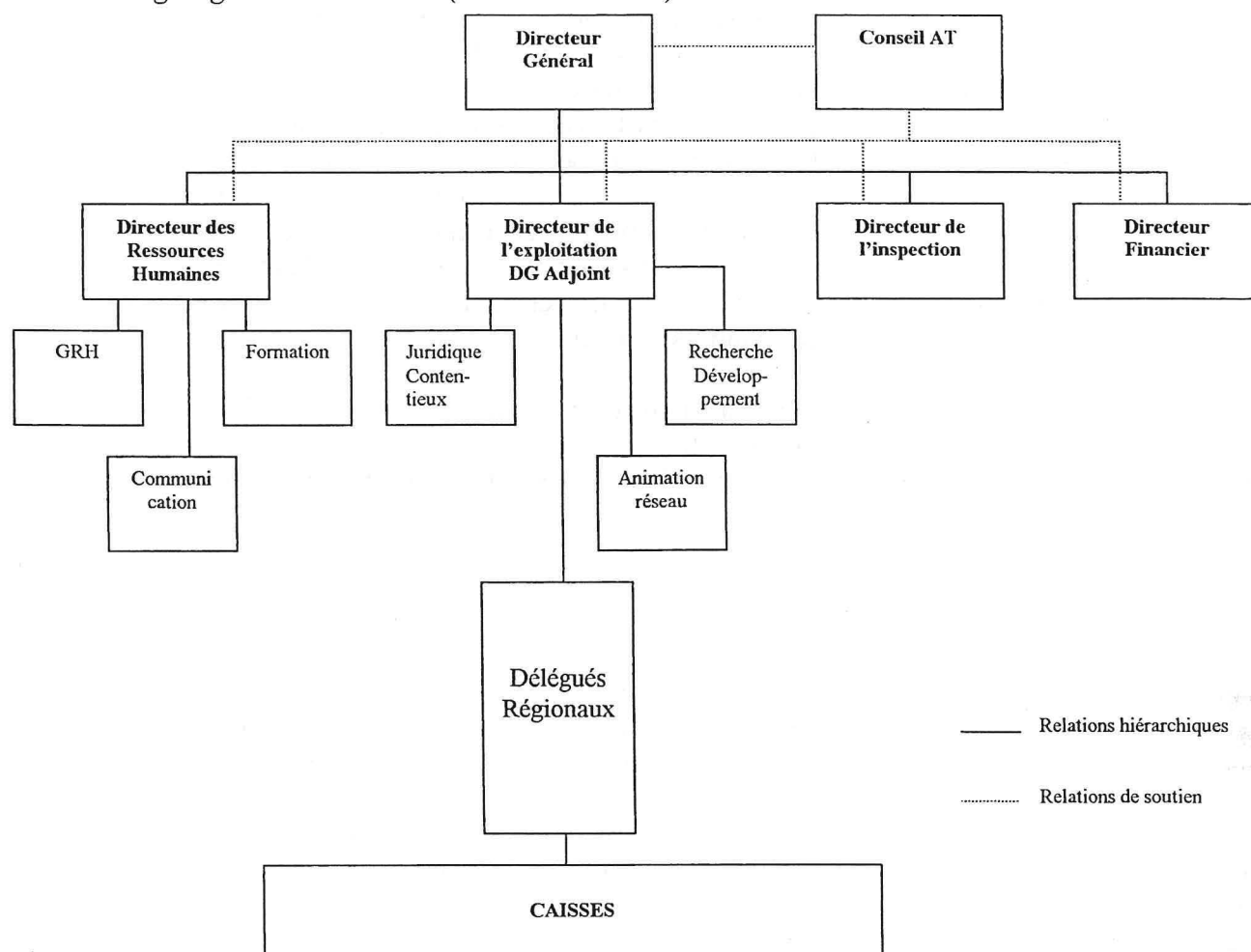
Les différentes données (indicateurs) sont disponibles dans les caisses (affichage). Les résultats comptables sont discutés avec les agents de crédit et les élus et sont présentés par le Comité de gestion en Assemblée Générale. La discussion annuelle des plans stratégiques permet des comparaisons régulières entre caisses et entre délégations régionales, avec mise en lumière des causes des évolutions. Les résultats, prévisionnels et réalisés, sont présentés au comité de pilotage et au syndicat et maintenant au conseil d'administration. Il y a donc souci constant de transparence.

➤ **Compréhension de l'information**

Elle peut-être considérée comme bonne pour les élus et relativement faibles pour les simples associés. Un point noir correspond à la maîtrise des simulations financières, qui est très peu présente chez les cadres guinéens et reste dans les mains de l'opérateur ou des consultants extérieurs.

¹⁴ Par exemple 1000 km entre Conakry et Nzerekore.

Organigramme du CRG (source Novactis)



3. La prise de décision

Dans un réseau national, avec de longues distances et des systèmes de transport/communications¹⁵ de mauvaise qualité, la décentralisation/ déconcentration est indispensable. La caisse est le niveau de base du réseau avec les opérations d'épargne, d'octroi-récupération, d'adaptation des produits financiers, de gestion quotidienne des moyens, d'information des élus et des membres, d'affectation des résultats. Mais les grandes décisions stratégiques sont prises une à deux fois par an au niveau du siège. Un rôle très important est dévolu aux délégués régionaux. Ils font partie du siège tout en résidant sur le terrain. Ils servent d'interface entre le siège et les caisses locales, pour faire remonter dysfonctionnements et suggestions du terrain. Des missions régulières du Siège (Réseau, formation, inspection) contribuent régulièrement au flux d'information/concertation dans les deux sens.

L'essentiel des décisions est pris après réunions collectives de divers niveaux et de diverses fréquences (hebdomadaire à trimestriel). Le rôle décisif revenait jusqu'à présent au directeur expatrié et au directeur adjoint. Cependant chaque responsable de département (Réseau, finances, formation, inspection) propose son programme de travail et est responsable de son exécution.

¹⁵ Chaque délégation régionale et les caisses éloignées sont reliées au siège par des radios.

A tout niveau, il y a réaction rapide en cas de dysfonctionnements importants : campagne de récupération au niveau de la caisse, plainte à la justice et mise en prison en cas de détournement caractérisé, rapatriement des agents et des fonds s'il existe des troubles politiques frontaliers... Mais la plupart des décisions importantes portant sur les nouveaux produits financiers, les nouvelles caisses, l'acceptation des fonctionnaires parmi les associés, la modification des taux d'intérêts, la règle de facturation interne entre caisse locale et siège, la répartition des résultats, les grille des salaires ou encore les primes font l'objet de concertations préalables, éclairées par les résultats des simulations financières. Cette large concertation et l'impression, assez générale, qu'il est possible d'être écouté et de faire des suggestions ont contribué fortement à la décrispation du climat social depuis septembre 1998, même si les négociations avec le syndicat restent toujours assez rudes.

Une gestion relativement autoritaire par l'ancien directeur avait conduit, surtout en 1997, à une crise assez grave (grève de mai 1997), au refus de toute innovation et à un fort mécontentement des cadres et des élus, conduisant à des impayés et à une stagnation des activités.

4. La mise en oeuvre

➤ La formation

Les agents de crédit ont été recrutés à partir d'un premier noyau¹⁶ puis par vagues successives en fonction de l'extension. Le niveau est celui de sortant de l'université, quelle que soit la spécialisation. Le recrutement se fait par tests écrits, entretiens oraux et stage de terrain (six mois avant la titularisation). Au cours de ces dernières années, l'extension s'est faite par augmentation de la productivité (il y a eu, en moyenne, un agent par caisse contre 3 au départ). Les meilleurs agents ont été promus délégués régionaux ou dans les différentes fonctions du Siège. A quelques exceptions (comptabilité, informatique), tous les agents du siège ont commencé comme agent de crédit dans les caisses. Un effort important de formation a été réalisé depuis le départ (formation initiale, suite de modules spécialisés, formation à l'extérieur du type SYDEC, voyages d'étude, séminaires, cycles ITB...). Au cours de ces dernières années, la mise au point d'un module «gestion en commun», suivi conjointement par certains élus et certains cadres, a joué un rôle psychologique important, de même que deux voyages d'étude au Mali, également conjoints.

➤ Mobilisation des compétences dans l'exécution

Les orientations étant définies après concertation, l'exécution repose d'abord sur une claire répartition des rôles (nouvel organigramme au siège avec lettre de mission pour chaque responsable de département ou de service, définition des rôles du délégué régional et de l'agent de crédit et des élus au niveau de chaque caisse). Ensuite des réunions régulières font le point de l'exécution des tâches, des difficultés rencontrées et des programmations.

➤ Incitations et motivations

La grille des salaires et les primes font l'objet de négociations régulières avec le syndicat. Une partie de la rémunération est mobile et dépend à la fois de l'éloignement et de différents critères de résultats (notamment du taux de remboursement). Dans les caisses bénéficiaires, les agents ont une prime sur les bénéfices (5%) qui peut, dans certains cas, être de l'ordre d'un 13ème mois. De très nombreuses discussions ont été menées sur les modalités de prêt pour les agents (notamment pour les diverses étapes de construction d'un logement). Globalement, la

¹⁶ 8 agents + 2 suppléants recrutés parmi 1300 candidats fin 1988.

rémunération des agents est supérieure à celle de la fonction publique mais pour un travail beaucoup plus important et très peu d'occasion de corruption. Dans des systèmes de multiples crédits dispersés de très faible montant, l'arbitrage entre l'atteinte de l'équilibre financier et des rémunérations stimulantes est toujours difficile. La sanction principale reste le licenciement en cas de détournement, même pour des petites sommes. Si ceux-ci sont importants, ils se terminent par une action de justice ou l'emprisonnement, même s'il existe encore de nombreux cas de corruption pour des libérations anticipées. Ceci ne rend pas entièrement dissuasif la tentation de détournement (2 à 5 cas par an). A noter également quelques cas de démissions, notamment récemment pour deux cadres supérieurs pour aller dans le privé ou à l'étranger, avec la recherche d'une meilleure rémunération.

Globalement, avec l'engagement dans la durée au sein du CRG (pour certains plus de dix ans), avec la perspective de l'institutionnalisation et de participation à une entreprise privée guinéenne gérée par des Guinéens, on sent une volonté de réussir, de relever le défi mais aussi une certaine inquiétude. Il sera intéressant de suivre comment fonctionne, chez le même individu, la dualité entre le salarié qui recherche une augmentation des salaires et l'actionnaire qui vise la pérennité de l'institution. Mais le défi le plus important est celui de l'équilibre des pouvoirs entre élus et salariés, qui nécessite encore un grand effort de formation des élus et un ajustement des logiques. (Les élus¹⁷ ont pris au cours de ces dernières années un rôle accru dans la gestion de leur caisse mais ils sont encore mal préparés à la gestion d'un réseau national).

5. Le contrôle

Le premier niveau de contrôle provient de la qualité de la comptabilité, d'un système d'inspection solide (neuf salariés compétents situés au Siège avec des visites à la fois fréquentes – deux fois par an en moyenne – et imprévisibles) et d'un audit externe régulier.

Le deuxième niveau vient du flux régulier d'informations dans les deux sens (missions du siège, rôle des Délégués régionaux, réunions diverses) qui permet aux différents acteurs d'être entendus, de dénoncer des dysfonctionnements et de faire des suggestions. La gestion en commun et les différents niveaux de décisions permettent des équilibres de pouvoir et de contre-pouvoir.

Les agents à tous les niveaux ont pris conscience d'un certain nombre de risques (groupes fictifs, croissance trop rapide, saturation de certains marchés, mauvais choix des élus...) et connaissent les façons de les surmonter. Mais d'autres sont sans doute en train d'apparaître avec un certain changement de clientèle (fonctionnaires, gros commerçants, planteurs aisés...) qui peut faciliter à court terme l'équilibre financier mais aussi le changement de la «mission» du CRG.

Outre l'audit comptable, le CRG «subit» de nombreuses missions de l'IRAM Paris, de consultants, d'études et une supervision questionneuse de l'AFD. Ceci l'oblige à mieux expliciter ses objectifs et ses procédures et à procéder à une analyse critique des diverses propositions et suggestions externes.

Il y a donc conjonction d'un contrôle interne et d'un contrôle externe. Chacun a sa part de légitimité (celui qui apporte l'argent, celui qui apporte une réelle compétence, ceux qui se

¹⁷ Même s'ils ont un bon niveau de formation, en général supérieur au bac, et une bonne habitude des activités économiques (gros planteur, transporteurs...).

sont engagés dans la durée...). Est légitime aussi celui qui est juste, qui écoute ; qui est au-dessus des querelles ethniques et qui sait représenter, à l'intérieur et à l'extérieur, une volonté collective.

3. *Conclusion : quelques enseignements à partir du CRG*

Le cas du CRG rentre dans la problématique générale, très fréquente en Afrique (mais aussi ailleurs), du passage du projet à l'institution. Ceci nécessite un changement de gouvernance, puisque dans cette situation on assiste à un rôle accru des cadres nationaux (avec disparition ou place nouvelle de l'assistance technique), baisse de l'influence des bailleurs de fonds, rapports directs sans médiation avec l'Etat¹⁸ et les autres partenaires, prise en compte d'autres critères (par exemple, importance de l'équilibre ethnique) et d'autres modèles d'autorité (sans doute plus autoritaire et plus hiérarchique). On manque de recul pour apprécier ces changements récents (novembre 2001), mais on possède déjà certaines indications.

En réalité, ce moment clé doit être resitué dans une perspective plus globale de changement de gouvernance. Le CRG a connu, depuis sa création, quatre modes de gouvernance, qui correspondent à des phases différentes de la vie du CRG : une petite équipe soudée autour de son directeur lors de la phase de lancement/expérimentation ; une structure hiérarchique et peu à l'écoute de la base pendant la phase d'extension/diversification aboutissant à des blocages successifs ; une remobilisation autour d'un nouveau directeur expatrié instaurant une gestion en commun ; le passage à une direction guinéenne avec l'institutionnalisation.

En généralisant, on peut sans doute retenir qu'il n'y a pas un modèle de «bonne gouvernance» mais une diversité de modèles possibles selon la phase de l'organisation (expérimentation, extension, consolidation...), selon la taille (nombre de clients/membres, salariés, extension géographique...), l'activité économique, la localisation et le niveau scolaire des emprunteurs, le niveau des cadres et techniciens salariés et les caractéristiques de l'environnement (notamment la législation et le fonctionnement plus ou moins effectif de la justice).

Parmi les nombreux modèles disponibles, le CRG choisit un modèle de style démocratique, avec une variante spécifique de répartition des pouvoirs, « la gestion en commun ». Celle-ci est différente du mutualisme (où, en principe, le pouvoir est aux membres mais, en réalité, souvent aux techniciens) ou de la cogestion (où toutes les décisions sont prises en commun).

Dans la gestion en commun, certaines fonctions sont attribuées à certains acteurs en particulier (par exemple, les papiers « aux agents de crédit »), d'autres sont faites ensemble. On recherche au maximum la concertation et l'équilibre des pouvoirs. Ceci se retrouve :

- Au niveau de la caisse avec la répartition des fonctions (mais aussi du partage des résultats) entre élus et techniciens.
- Au niveau du rapport siège/terrain, centralisation/décentralisation avec le rôle charnière des Délégués régionaux et les plans stratégiques (caisses, région, national).
- Au niveau du capital et du conseil d'administration, avec l'instauration de trois collèges dont aucun ne peut être prépondérant et la solution retenue d'une participation minoritaire de l'Etat (15 %), avec l'idée qu'il est préférable de l'avoir dedans que dehors.

¹⁸ négociation des formes de corruption ordinaire, « d'arrangement » avec la justice, l'inspection du travail...

Ce système de gouvernance est adapté à la phase de relance et de début d'institutionnalisation. Il a sans doute aussi ses limites (une certaine lourdeur et lenteur, une difficulté d'arbitrage légitime...) qui se révéleront par la suite. Il correspond à un processus de construction en commun, de « métissage institutionnel » qui débouche sur une culture d'entreprise partagée parce que la majorité des salariés et certains élus ont vécu ensemble, sur une dizaine d'années, cette construction. On est assez loin de l'institution créée par un visionnaire charismatique (à la Yunus), qui est capable de proposer des pratiques novatrices et d'entraîner, séduire, convaincre... les autres acteurs.

A la limite, on peut se poser la question : le mode de gouvernance retenu est-il un véritable choix ? Avec un peu de recul, on est surtout frappé par une construction historique faite de tâtonnements successifs, qui doit prendre en compte de multiples contraintes et les positions évolutives des différents acteurs (bailleurs de fonds, Etat, opérateurs, cadres guinéens du CRG, associés et élus...). Une des contraintes principales a été sans doute les variations nombreuses du principal bailleur de fonds : sur le mode d'expérimentation Grameen Bank, sur le rôle de l'épargne, sur la volonté de fusionner CRG et CMG, sur le refus tardif du service juridique du montage institutionnel en 1995¹⁹, sur les tergiversations concernant le financement d'une dernière phase d'appui...

Les modes d'organisation et de décision sont souvent des réactions à des phénomènes mal maîtrisés (par exemple, la croissance) ou à des situations de blocages ou de crises (montée des impayés, grève des salariés...). Pour une analyse comparative, il faut prendre en compte « les effets structurants de l'historicité propre de chaque institution, que souligne notamment le néo-institutionnalisme historique avec la notion de *path dependency*²⁰ ». Ou, dit autrement, il faut tenir compte des « effets de trajectoire », ou du fait que les choix initiaux orientent les possibilités futures en raison, notamment, des coûts d'apprentissage et des incertitudes liées au changement. Le passage successif du CRG du système « Grameen Bank » au mutualisme puis à la « gestion en commun » illustre bien ces difficultés.

Au-delà de la diversité des solutions, on peut cependant revenir à l'interrogation initiale sur les « bonnes pratiques ». Il y a certes plusieurs modèles de gouvernance mais tous doivent respecter un certain nombre de principes de base :

- Clarté des objectifs (pour le CRG, services financiers adaptés à un certain type de public ou de clientèle) ;
- Claire répartition des responsabilités ;
- Qualité du système d'information et de gestion (notamment comptabilité efficiente, indicateurs, suivi-évaluation...) ;
- Qualité du contrôle (inspection, audit...) ;
- Systèmes d'incitations positives (promotions, primes...) et négatives (suppression des primes, avertissements, licenciements en cas de détournement).

On voit a contrario dans le cas de faillite (CMG en Guinée) que certains de ces principes ne sont pas appliqués. Il faut également souligner l'importance de l'information (en interne et en externe) et des politiques de formation (à la fois pour l'efficacité technique permettant à chacun d'exécuter sa tâche mais aussi comme apprentissage de nouveaux rapports sociaux).

¹⁹ qui avait cependant fait l'objet déjà d'une loi promulguée.

²⁰ Dominique Darbon. *Uniformisation et globalité : les nouvelles ambiguïtés des administrations africaines*, dans *Afrique contemporaine* n° 199, juillet-septembre 2001.

Au CRG, le module « formation en commun » des agents et des élus, les voyages d'étude en commun ont été des éléments importants de la gestion en commun²¹.

La qualité de la gouvernance peut s'observer particulièrement ou être révélée à partir de trois grandes situations :

- La gestion de la croissance. Elle est assez maîtrisée au CRG, avec une diversification et une extension progressive, sur une dizaine d'années, dans un « trend » régulier au niveau national de l'ordre de 20 %²².
- La gestion des crises internes. Celles-ci se manifestent souvent par une montée des impayés et parfois des détournements, l'importance des démissions des emprunteurs, le départ de certains cadres, la grève des salariés... Au CRG, ceci caractérise la crise de 1997/1998 qui sera résolue par un changement de directeur et de style de gouvernance.
- La réaction aux perturbations de l'environnement. Par exemple, les promesses électorales de la présidentielle de 1993 touchent surtout les caisses fragiles ; les troubles politiques frontaliers avec le Libéria et la Sierra Leone entraînent une décision rapide de la direction du CRG de fermeture temporaire de certaines caisses et du rapatriement des agents et des fonds vers des zones plus sûres.

En définitive, la gouvernance ou l'art de gouverner est donc complexe parce qu'il doit combiner :

- La gestion des rapports entre les différents acteurs économiques et sociaux concernés. Ceci passe par la construction des compromis d'intérêts, de normes communes, de répartition des pouvoirs dans une version mutualiste ou dans une entreprise plus classique de fourniture de services financiers par l'établissement de rapports contractuels clairs avec des sanctions appliquées si ceux-ci ne sont pas respectés (non-renouvellement du crédit, saisie de garanties, éventuellement emprisonnement, licenciement des agents...).
- La maîtrise d'un certain nombre de techniques et de procédures (efficacité de la comptabilité et du système d'information, système de contrôle, mesures incitatives...).
- La capacité à s'adapter à son environnement et à ses modifications (la routine, c'est à dire l'inadaptation à un changement d'environnement peut être une cause importante de difficultés des IMF).

En conclusion, la métaphore maritime (gouvernance/gouvernail) a toujours son actualité. Il faut savoir fixer le cap et s'y tenir mais en tenant compte du type de navire et de la qualité de son équipage et en s'adaptant aux fluctuations de l'état de la mer.

²¹ Une formation purement technique, en cascade, séparant bien les cadres, les agents et les élus, correspond mieux à une gouvernance hiérarchique et autoritaire.

²² Avec cependant des crises dans la plupart des caisses lorsque l'euphorie des croissances fortes est suivie par le blocage des crédits et les chutes rapides des encours.

2.4. ENNATHIEN MOULETHAN TCHONNEBAT (EMT) AU CAMBODGE

2.4.1. Le contexte

Rappel historique

Le Cambodge est un pays où la guerre civile a duré plus de vingt ans, et qui est maintenant en reconstruction. En 1979, l'intervention vietnamienne délivrait le Cambodge de la période des Khmers Rouges, pour l'entraîner aussitôt dans une deuxième expérience socialiste. Il a fallu plus de dix ans après le départ des troupes vietnamiennes en 1989 pour que le Cambodge se stabilise enfin politiquement, à la faveur des élections de 1998. En termes de politique économique le Cambodge a totalement viré de bord en 1989 ; le régime a radicalement abandonné le dirigisme socialiste au profit d'un libéralisme radical. Ce changement s'est traduit par un retrait total de l'Etat.

De cette longue période d'instabilité, le Cambodge est resté l'un des pays les plus pauvres d'Asie (au troisième rang, après le Bangladesh et le Népal), avec un PIB par habitant d'environ 350 dollars en 2000. Son économie est encore essentiellement rurale. Néanmoins au regard des difficultés passées, la situation économique du pays est moins dramatique que l'on pourrait s'y attendre : la malnutrition est limitée, la production agricole couvre tant bien que mal les besoins, la croissance du PIB serait d'environ 5% par an, et l'inflation est depuis cinq ans limitée à moins de 10% par an.

L'une des conséquences les plus marquantes de l'histoire cambodgienne est que la tragédie khmer rouge semble avoir cassé les ressorts fondamentaux de la société cambodgienne. Le régime khmer rouge s'est employé à déstructurer méthodiquement cette dernière. Les familles ont été séparées, les mariages forcés étaient devenus la règle, la religion abattue, les bonzes eux-mêmes éliminés physiquement, etc. Les observateurs (sociologues, anthropologues...) sont frappés par la déstructuration des liens sociaux qui en a résulté au Cambodge. Si le bouddhisme a repris une place importante, les liens traditionnels (mécanismes de solidarité entre villages pour les décès par exemple) ne sont que très faiblement réapparus. Les constats sur la société cambodgienne mettent en avant la faiblesse des formes de solidarité mutuelle. Constituer des groupes organisés apparaît une tâche difficile dans ce système social où le rejet du collectivisme est exacerbé, où les élans de mutuelle assistance sont limités à la famille.

Une expansion rapide de la micro-finance

Depuis le début des années 1990 l'offre en micro-finance se développe rapidement. Il existe actuellement près de 90 ONG, projets ou institutions offrant un service de micro-crédit. Parmi ces programmes, sept seulement sont de taille importante (plus de 10 000 clients) ; deux institutions de microfinance (IMF) dominent le secteur, ACLEDA (appuyée par le BIT, institutionnalisée en 2000 ; spécialisation dans les crédits plus importants) et EMT. La principale contrainte rencontrée par ces institutions tient à la difficulté à recruter du personnel (cadres notamment) de bon niveau, dans un pays où le système éducatif est entièrement en reconstruction, et en l'absence d'une véritable offre locale ou sous-régionale de formation en microfinance.

Le contexte réglementaire s'est avéré depuis 1990, par son absence même, favorable au développement des opérateurs de crédit. La liberté de fixation des taux est demeurée la même depuis les débuts du crédit au Cambodge : aucune instance gouvernementale, même informelle, ne discute de la fixation des taux. La mise en place d'une réglementation bancaire et d'autorités de contrôle – création d'une cellule de suivi spécifique des activités

La Banque Nationale a pris la responsabilité de la supervision du secteur au travers de son Bureau de Supervision des Systèmes Bancaires Décentralisés, créé en 1997 au sein du Département de la Supervision Bancaire.

2.4.2. Historique et étapes de structuration

A fin 2001, après dix années d'activité, EMT délivre du crédit à 74 196 emprunteurs actifs (dont 75% de femmes environ) pour un encours au 31/12/01 de 3,181 millions de dollars. Le réseau compte 811 caisses de crédit, sur neuf provinces du centre et sud du Cambodge, exclusivement en milieu rural (voir carte suivante). Le taux de remboursement est à fin 2001 de 99,86% à l'échéance, et de 100% à trois mois.

[illegible]

Structuration du projet

EMT est issu d'un projet du GRET, démarré en 1991 et qui s'est transformé en institution financière en 2000.

Le GRET a lancé une expérimentation de micro-crédit en milieu rural au Cambodge en 1991, à la demande du Ministère de l'Agriculture. A l'époque, les seules expériences de crédit solidaire existantes reposaient sur des systèmes de crédit à des taux d'intérêt nominaux de 0 à 1% par mois, avec des remboursements inégaux. Le système mis en place par le GRET visait dans ce contexte à rechercher par l'expérimentation la meilleure forme de distribution du crédit par rapport à l'organisation sociale, tout en démontrant qu'un taux d'intérêt élevé (5% par mois au démarrage du projet) pouvait être supporté par les bénéficiaires du crédit.

Evolution de la méthodologie – abandon de la gestion villageoise

Pour les premières caisses de crédit mises en place, l'idée était de proposer aux villageois de s'organiser en groupes de caution solidaire, le village bénéficiant d'une dotation en capital ; une participation importante à la gestion par les membres de la caisse était prévue. L'opérateur faisait l'hypothèse que l'apprentissage de la gestion partagée du crédit serait porteur d'une dynamique collective, qui elle-même pourrait générer d'autres formes d'organisations (coopératives par exemple).

Ce qui est ressorti des deux années d'expérimentation initiale, et qui a donné lieu à des tentatives d'analyses d'un point de vue sociologique, c'est le constat d'une inadaptation partielle de ce modèle au fonctionnement collectif cambodgien. Si la gestion, à condition d'être appuyée par des agents de crédit extérieurs, se faisait assez bien, en revanche au moindre problème nécessitant une intervention de la part des élus, ceux-ci préféraient clairement sacrifier la pérennité de la caisse de crédit pour préserver les équilibres sociaux dans le village. Cette analyse, basée sur la pratique opérationnelle, a été validée par les autres opérateurs de crédit et se retrouve dans d'autres expériences (la gestion des périmètres irrigués par exemple).

De ce fait, paradoxalement, la décentralisation de la gestion des crédits dans les villages ne résultait pas en une économie de frais de gestion, mais en une augmentation de ces derniers : le travail comptable devait être systématiquement repris par les agents de crédit, et les contrôles renforcés ; à terme, on aurait probablement enregistré une hausse des impayés, et parallèlement une multiplication des efforts liés au recouvrement. L'opérateur a alors choisi d'abandonner l'option de l'autogestion pour davantage centraliser la gestion au niveau des salariés de EMT.

Un mode de fonctionnement différent a donc été retenu, qui consiste en l'octroi d'un prêt global à l'association villageoise. A la fin du cycle de prêt, si la totalité de ce dernier n'a pas été remboursé, le prêt au village ne peut être renouvelé. Il y a toujours un comité villageois qui a un rôle de contrôle dans l'octroi des prêts, mais il n'y a pas de 'caissier' villageois impliqué dans la gestion. EMT a vis à vis de l'association villageoise une relation de service à un client. Ce changement de méthodologie a permis d'atteindre deux objectifs : optimiser les coûts de gestion (efficacité nettement supérieure et non-dédoulement des tâches), et renforcer la pression sociale à un second niveau.

La pression sociale, permettant le maintien de taux de remboursement très proches de 100% sur la durée, semble jouer désormais au niveau de l'association villageoise, plus qu'au niveau

des groupes ; l'ensemble des membres en fin de cycle fait pression sur les retardataires, pour assurer le renouvellement rapide du prêt à l'association. Le rôle exact des groupes, qui ont été maintenus, n'est toutefois pas simple à analyser. D'après des enquêtes récentes menées par EMT, il semble qu'au-delà d'un rôle important de diffusion de l'information et de sélection des emprunteurs, une certaine pression au remboursement se maintienne au niveau des groupes, et parfois (mais à la marge) une forme de solidarité (pour une semaine de retard de remboursement, par exemple).

Le choix d'un système davantage 'descendant' – mais où néanmoins les élus locaux ont encore un rôle, sinon dans la gestion comptable, du moins dans le fonctionnement général du crédit- a donc été étroitement lié à la volonté de s'adapter aux modes d'organisation sociale. Dans le cas du Cambodge, mettre en place ce type de gestion n'a pas été incompatible avec l'instauration de système de pression sociale ; bien au contraire, il l'a renforcé, et cela a permis d'optimiser les coûts et de maintenir un faible taux d'impayés, donc d'évoluer vers la pérennité financière.

Vers une diversification des services financiers

EMT a fondé sa croissance sur un produit de crédit simple, et ne s'est lancé dans une diversification de ses services que tardivement, lorsque l'institution a atteint un stade de maturité suffisant.

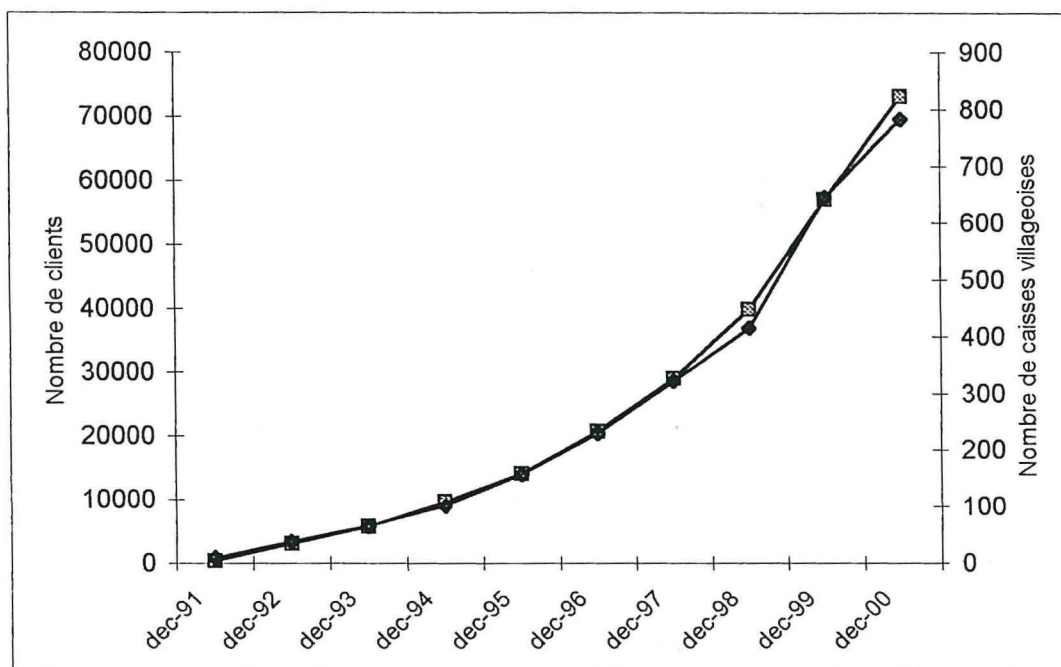
Le produit de micro-crédit défini en 1991 a été progressivement adapté en fonction des premières expérimentations. Les prêts solidaires proposés actuellement sont de faible montant (40\$ en moyenne, sur une durée moyenne de 10 mois). Après quelques cycles de prêts, un certain nombre d'emprunteurs expriment le besoin d'accéder à des prêts plus élevés. La mise en place d'un produit financier complémentaire de plus gros crédit attribué sur une plus longue durée s'est faite progressivement. Ces « crédits individuels » ont été définis et testés sur deux années avant d'être lentement étendus à l'ensemble des caisses de crédit. Il s'agit en effet d'un produit pour lequel les garanties sont différentes (la garantie de groupe solidaire ne peut être requise pour des montants plus élevés), et qui par ailleurs requiert une formation spécifique des agents de crédit, car l'étude des demandes de prêt et le suivi de l'emprunteur sont très différents du crédit solidaire. EMT a lancé ce service de « crédit individuel » en 1996, et à présent dessert 120 emprunteurs avec un objectif d'extension assez rapide.

EMT n'a jamais réellement développé de produit d'épargne. Cette absence ne relève pas d'un a priori technique ou idéologique. Initialement, les conditions n'étaient pas réunies pour permettre la mise en place d'un service d'épargne : manque de confiance des Cambodgiens envers la collecte d'épargne, pratique traditionnelle prépondérante d'épargne en or, instabilité de la monnaie et inflation forte. Dans le contexte actuel d'inflation contrôlée (à moins de 10% par an) et compte tenu de l'établissement d'une relation de confiance solide entre EMT et ses clients, mettre en place un produit d'épargne paraît désormais envisageable. Néanmoins, la nécessité d'estimer et de contrôler coûts de gestion et risques spécifiques de l'épargne impose la prudence pour une institution qui jusqu'à présent s'est concentrée sur le crédit ; le choix d'EMT a donc été de prendre le temps de l'expérimentation – actuellement en cours – en préalable au lancement d'un service d'épargne.

Une croissance rapide

Comme beaucoup d'institutions de microfinance, EMT a connu une croissance forte : 3 100 clients actifs en 1992, 20 600 à fin 1996, près de 40 000 à fin 1998, près de 75 000 à fin 2001. L'autosuffisance opérationnelle a été atteinte à mi-1998, et l'autonomie financière à fin 2000. La croissance ne s'est en réalité ralentie qu'au cours de l'année 2001, du fait de possibilités de refinancement limitées pour l'institution (voir ci-après).

Graph 1 : Evolution du nombre de clients et de caisses (1991-2001)



Cette croissance a été assez facile, en l'absence de difficultés déterminantes (concurrence faible, densité moyenne suffisante sur les zones d'ancrage d'EMT) et en réponse à une demande massive de l'essentiel de la population cambodgienne. La croissance, essentiellement extensive, se justifie en partie par la mission d'EMT (fournir un service financier à tous les exclus du système bancaire en milieu rural...) et par la volonté d'« occuper le terrain » avant un renforcement de la concurrence. Mais la croissance est avant tout inscrite dans la culture d'EMT : le personnel d'EMT n'a connu de fait que la croissance, et c'est pour eux un élément motivant. Les agents, qui pourtant n'ont pas une rémunération variable qui soit fonction des objectifs quantitatifs, ont tendance à vouloir afficher dans leur budget annuel des objectifs ambitieux en termes de nombre de clients, de caisses ouvertes, etc. En conséquence, tout ralentissement de la croissance est implicitement perçu comme un échec.

Au cours des années 90, le GRET, en tant qu'opérateur puis actionnaire, n'a pas réellement cherché à pousser EMT vers un ralentissement ou un pallier de la croissance, le temps de se structurer davantage, même si bien des débats internes au GRET ou avec les cadres d'EMT ont sensibilisé ces derniers aux risques courus. Le GRET a cherché à se donner davantage de moyens pour prévenir les risques liés à la croissance (renforcement du système d'information, de l'audit interne et externe, etc.).

Le frein à la croissance extensive est clairement venu de l'extérieur. L'expérience d'une croissance ralentie en 2001, pour essentiellement des limites en termes de refinancement, a eu un impact psychologique fort. Le personnel d'EMT a perçu également le risque que le manque de ressources financières faisait peser sur la relation entre EMT et ses clients également (risques de retard d'octrois par exemple).

La limitation des fonds a entraîné pour la direction d'EMT la nécessité de repenser la croissance et ses orientations : faut-il privilégier la hausse des plafonds ou l'intégration de nouveaux clients dans les caisses existantes, l'ouverture de nouvelles caisses, ou le développement du nouveau produit de crédit individuel? La réflexion sur la relation à la clientèle, déjà amorcée à la suite d'études d'impact et de l'introduction de nouveaux produits, en a été renforcée. De ce point de vue, cela a eu un impact positif.

L'institutionnalisation

Le réseau de micro-crédit a fonctionné de 1991 à 2000 sous forme de projet du GRET. Le nom cambodgien d'EMT pour définir l'institution a été utilisé dès 1997, de ce fait l'identification d'une institution spécifique a précédé l'institutionnalisation formelle réalisée en 2000.

Dans le contexte légal peu contraignant du Cambodge, aucun statut juridique n'était a priori imposé. Le choix d'une institutionnalisation sous forme de société anonyme a été assez naturel : la SARL est apparue comme une forme juridique souple, permettant plus facilement le refinancement sur le marché que d'autres statuts (association par exemple). Un statut impliquant les bénéficiaires au niveau du capital (coopérative ou mutuelle) a été écarté dès le départ, compte tenu de l'historique du projet et de l'abandon du choix de l'autogestion.

Le rythme de l'institutionnalisation a suivi de près celui de la mise en place d'une adaptation de la législation cambodgienne, EMT et le GRET étant associés de près à la discussion sur les textes de loi. En particulier, une dérogation a été obtenue pour permettre aux actionnaires principaux – détenant plus de 20% du capital – de ne pas être appelés le cas échéant en comblement de passif, condition nécessaire pour une prise de participation des actionnaires potentiels d'EMT (en particulier le GRET, qui envisageait d'être actionnaire majoritaire). L'appui de l'AFD, bailleur de fonds principal d'EMT, a été déterminant dans ces négociations. Parallèlement, un schéma de refinancement d'EMT via la BRD (Banque Rurale de Développement) a été négocié.

La répartition du capital à l'institutionnalisation s'est finalement faite entre deux actionnaires seulement, le GRET et la SIDI. L'entrée de la Proparco n'a pu se faire comme prévu lors du premier tour de table, et n'a été effective qu'en 2002, après l'entrée de La Fayette Participations au capital (structure d'investissement de Horus). La participation des salariés au capital, envisagée un moment, a également été reportée. Une banque cambodgienne, la Canadia Bank, a proposé d'entrer au capital de la structure, et cela a été refusé du fait du manque de transparence de cette banque (risque d'implication politique localement).

L'équipe salariée

La faiblesse en ressources humaines qualifiées est une contrainte forte au Cambodge. Le parcours « classique » de la première équipe de cadres d'EMT a été une progression interne, de postes de terrain (supervision provinciale, formation) vers des postes d'encadrement. Plus récemment (depuis 1998), il a été possible de recruter directement quelques cadres venant du privé, sur des fonctions spécialisées (finance, marketing).

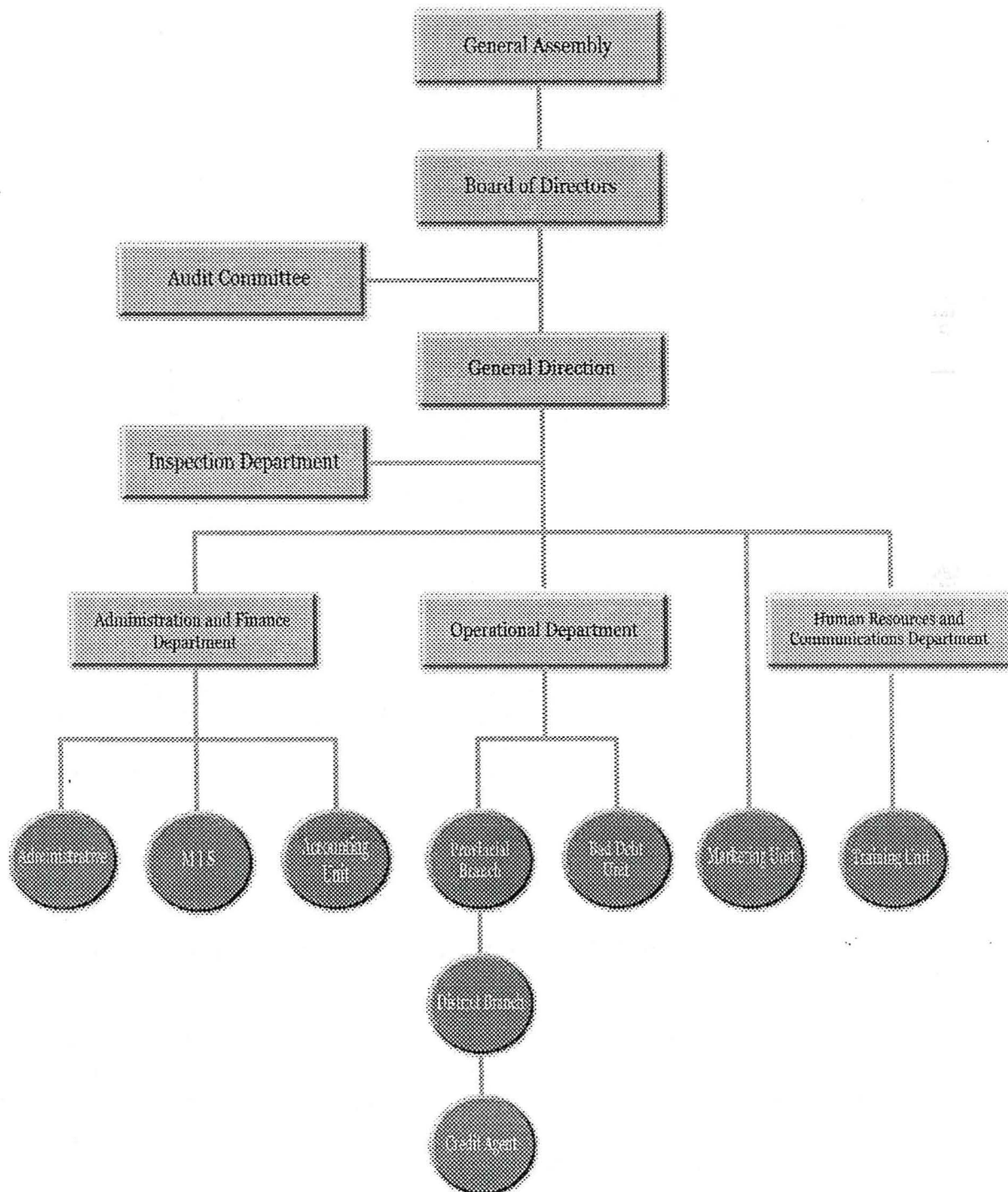
Les cadres ont pour l'essentiel un niveau licence (qui ne signifie pas grand-chose, tant le niveau des formations disponibles au début des années 90 était faible). Plusieurs poursuivent

leurs études en cours du soir, pour suivre les programmes de master proposés par les « business school » en développement rapide au Cambodge.

A fin 2001, EMT comptait 206 salariés, répartis en trois grandes catégories :

- agents de crédit, personnel terrain : 150
- personnel administratif : 49
- cadres de direction : 7

Figure 1 : Organigramme d'EMT



2.4.3 Analyse d'EMT sous l'angle de la Gouvernance

1. Typologie : qui a le pouvoir de décision sur les choix stratégiques et opérationnels ?

a) Qui est propriétaire : les actionnaires

Toute la difficulté, dès lors que l'on transforme un « projet » en institution financière non détenue par ses clients/membres, est de définir quels pourront en être les actionnaires. La stratégie initiale a été de rechercher des actionnaires à la fois intéressés (ce qui suppose une motivation non strictement financière), et capables d'apporter des compétences ou du moins de servir de caution (vis à vis de futurs actionnaires ou pour des refinancements bancaires). Cette difficulté explique que dans un premier temps, le GRET se soit positionné comme actionnaire majoritaire de l'institution.

➤ L'évolution du tour de table

Depuis l'institutionnalisation d'EMT, quatre actionnaires sont entrés au capital :

Tableau : les actionnaires en juillet 2000

Actionnaires	Actions	Valeur de l'action en riels	Montant en riels	Montant en USD	%
GRET	2 673	100 000	267 300 000	68 538	81%
SIDI	627	100 000	62 700 000	16 077	19%
Total	3 300		330 000 000	84 615	

Tableau : les actionnaires après le premier élargissement en avril 2002

Actionnaires	Actions	Valeur de l'action en riels	Montant en riels	Montant En USD	%
GRET	2 673	100 000	267 300 000	68 538	59,84%
SIDI	627	100 000	62 700 000	16 077	14,04%
La Fayette Participations	627	100 000	62 700 000	16 077	14,04%
Proparco	540	100 000	54 000 000	13 846	12,09%
Total	3 300		446 700 000	114 538	

➤ Qui sont ces actionnaires et quelles sont leurs motivations?

A) Le GRET est une association loi 1901, et le métier d'investisseur ne fait clairement pas partie de ses champs de compétences. Pourquoi devenir actionnaire, de surcroît majoritaire dans une IMF ?

La décision d'investir a été largement débattue en interne avant d'être validée ; dans l'esprit de l'association, investir dans EMT était une façon de prolonger le partenariat, d'accompagner et renforcer l'institution jusqu'à ce qu'elle soit suffisamment solide et pérenne. En investissant lui-même, grâce à sa connaissance de l'institution, le GRET joue un rôle de caution important vis-à-vis des actionnaires potentiels. Son expérience dans la relation avec les salariés d'EMT facilite le lancement de l'institution.

A noter que l'investissement au-delà de la barre des 20% du capital qualifie le GRET en tant qu'actionnaire influent, c'est à dire devant recapitaliser l'institution à partir du moment où le ratio de solvabilité passe sous la barre des 20% (article 7 du décret sur les IMF). Une dérogation à cette obligation a donc dû être obtenue pour trois ans auprès de la banque centrale.

La stratégie affichée du GRET est d'être l'actionnaire de référence de EMT tant que l'équilibre de la répartition du capital et la gouvernance ne sont pas acquis. L'investissement au capital d'EMT, sur les ressources propres de l'association, a été validé par le CA et l'AG du GRET dans la perspective d'une diminution progressive de la participation (pour un positionnement minoritaire à l'horizon de 5 ans).

B) La SIDI intervient depuis de nombreuses années en soutien des institutions de microfinance (Bancosol, expérience dans Profund en Amérique Latine), et souhaitait s'investir au Cambodge. Outre son investissement au capital d'EMT, elle a pris une deuxième participation en microfinance au Cambodge, dans Hatta Kaksekar.

C) Proparco est une filiale de l'AFD spécialisée en investissements. Sa prise de participation ne s'inscrit pas dans une véritable démarche stratégique mais relève d'une opportunité ponctuelle ; la microfinance n'est pas identifiée à ce stade comme un nouveau champ d'intervention. Pour Proparco, un aussi faible montant d'investissement ne justifie pas un rôle d'actionnaire actif – Proparco ne souhaite pas avoir de siège au CA. Pour EMT, l'effet recherché avec l'entrée de la Proparco au capital est avant tout de consolider son image, la présence de Proparco représentant une caution vis-à-vis d'investisseurs institutionnels et/ou de refinancements bancaires.

D) La Fayette Participations est la société créée en 2001 par Horus Banque et Finance. Horus a été actif au Cambodge en microfinance depuis plus de cinq ans. Le bureau d'étude Horus avait été sollicité à plusieurs reprises par le GRET ou l'AFD, dans des missions au Cambodge concernant EMT et l'environnement institutionnel (en particulier lors des négociations sur le nouveau cadre légal).

Tel que précisé par LFP/Horus avant son entrée au capital d'EMT, les domaines sur lesquels LFP souhaitait contribuer à appuyer EMT étaient les suivants :

- suivi de la stratégie d'entreprise.
- conception et mise en œuvre de systèmes d'information de gestion
- renforcement du contrôle interne et du contrôle de gestion.

La possibilité pour Horus de continuer de fournir auprès d'EMT des missions d'appui courtes dans ces deux derniers domaines a été clarifiée en préalable à leur investissement, afin d'éviter un conflit d'intérêt marqué. Pour citer Claude Falgon : « La Direction Générale et le Conseil d'Administration de EMT auront la responsabilité de recruter les appuis dont la société a besoin avec le meilleur rapport qualité prix. Le fait que LFP/Horus soit actionnaire et administrateur entraîne que les éventuels contrats entrent dans le cadre des 'conventions réglementées' (...). En France, ces contrats doivent être approuvés préalablement en conseil d'administration et faire l'objet ex-post d'un vote par l'assemblée générale sur la base d'un rapport du commissaire au compte. Il faut retenir le principe d'un contrôle ayant pour objectif de vérifier que le contrat est bien passé dans l'intérêt de la société et à des conditions commerciales normales. LFP/Horus souscrit entièrement à cette approche, qui s'impose d'ailleurs juridiquement. »

➤ Les perspectives

L'idée est de rassembler un petit nombre d'actionnaires motivés. Point trop n'en faut, cohérence et compétence étant la priorité. Sachant que les investisseurs privés sont (et, a priori, seront) durablement peu intéressés par des IMF comme EMT (secteur jeune et peu connu, pays à risque, rentabilité à long terme et possibilité de sortie non assurée, investissement de trop faible taille ...), les perspectives d'élargissement du tour de table apparaissent à ce stade limitées. L'idéal semble être de trouver des investisseurs à la fois professionnels, donc exigeants, mais non motivés spécifiquement par la rentabilité financière.

L'absence d'actionnaires locaux apparaît comme un frein ; pour l'instant EMT est une structure cambodgienne détenue à 100% par des actionnaires français. Cet actionnariat 100% étranger, s'il n'est pas satisfaisant à long terme, présente pour le court terme l'avantage d'être dissuasif face à d'éventuelles tentations prédatrices. Il n'existe pas d'opportunités d'investissements éthiques cambodgiens. L'entrée de banques commerciales locales au capital exige de s'entourer de sérieuses garanties : une proposition d'investissement de la Canadia Bank (banque cambodgienne, créée par des émigrés cambodgiens du Canada) a été rapidement écartée, en raisons d'interrogations sur la transparence et le positionnement politique de la banque (dont la composition du CA est restée inconnue).

La piste prioritaire est celle de la prise de participation des salariés de EMT, réunis pour l'occasion en association, à une hauteur maximum de 20%. La participation des salariés au tour de table n'est pas évidente à organiser : l'entrée de quelques cadres seulement au capital ne semble pas forcément en phase avec la culture d'entreprise d'EMT, où la gestion collective est considérée comme une valeur importante. En revanche, l'idée que chaque salarié ait une part du capital, éventuellement via une association de salariés, risque d'être difficilement gérable : comment organiser la représentation et les avis cohérents d'une association de plus de 100 personnes, comment animer correctement son fonctionnement ? Faire participer les salariés à l'actionnariat n'est donc pas facile dans la pratique. Sans compter que le statut associatif ne convient pas en vérité pour ce type de démarche (impossibilité de distribuer des dividendes en principe).

Compte tenu de leur inexpérience et de la jeunesse de la structure, la majorité des salariés d'EMT privilégie clairement à court terme une formule d'intéressement aux résultats à une prise de participation dont ils comprennent mal l'enjeu. Il faut du temps et un minimum de formation pour qu'une implication des salariés en tant qu'actionnaires soit possible. Un préalable semble résider dans la mise en place interne des organes de représentation du personnel, qui permettent de distinguer les « revendications » de premier niveau (salaires, assurance santé, retraite...) de la notion de prise de pouvoir des salariés au sein de l'actionnariat.

b) L'organisation théorique du pouvoir de décision

➤ L'assemblée générale

Elle est constituée des actionnaires. Les décisions les plus importantes se prennent à la majorité des $\frac{3}{4}$. S'agissant d'une SARL, l'entrée au capital de nouveaux actionnaires se fait sous le contrôle des actionnaires en cours.

Un protocole d'actionnaire lie les quatre actionnaires.

➤ Le conseil d'administration (CA)

Le CA est très restreint, puisqu'il n'est constitué que de quatre personnes : les représentants du GRET, de la SIDI, de LFP, et le directeur général de EMT. Sur le principe, chaque actionnaire se voit offrir un siège au CA. Proparco toutefois ne souhaite pas avoir de siège au

CA. La présidence est assurée par le représentant du GRET. Les administrateurs sont élus pour deux ans.

Le CA se réunit entre deux et quatre fois par an, quatre théoriquement (le ministère du commerce impose quatre CA par an), deux dans la pratique.

➤ **La direction**

Le directeur général est nommé par le CA, pour trois ans. Il se voit confier des responsabilités dans le cadre des orientations définies par le CA. Les limites de son pouvoir de décision sont notifiées par écrit.

Il informe le président et/ou le CA de façon régulière, les consulte et/ou demande leur validation sur plusieurs sujets. Cette communication se fait par courrier électronique.

c) La réalité du pouvoir de décision

Il n'existe a priori aucune déviance significative entre le pouvoir théorique et le pouvoir réel.

Tout au plus le CA a-t-il eu tendance à accentuer sa vigilance sur des sujets à mi-chemin entre la stratégie et la gestion, comme la politique sociale notamment.

Deux assistants techniques sont en poste auprès de la direction et des managers. S'ils s'avèrent indispensables dans certains domaines, ils ne pèsent pas sur la prise de décision semble-t-il ; il existe une réelle démarcation entre conseil et appui d'un côté, et décision de l'autre.

Grille des prises de décision – EMT

Avant 1998	Acteurs	Etat	BdF	Opérateur	Actionnaires	CA	Directeur	Cadres	Autres salariés	Elus	Membres ou clients	Ensemble du village
	Décisions											
Choix stratégiques	« Mission »			X								
	Choix des implantations			X				X				
	Rythme de croissance			X								
	Choix du directeur			X								
	Grille des salaires			X								
Choix de gestion	Choix des produits			X				X				
	Octroi								X			
	Taux d'intérêt			X								
	Affectation des résultats			X								

Entre 1998 et mi 2000	Acteurs	Etat	BdF	Opérateur	Actionnaires	CA	Directeur	Cadres	Autres salariés	Elus	Membres ou clients	Ensemble du village
	Décisions											
Choix stratégiques	« Mission »			X			X	X				
	Choix des implantations			X			X	X				
	Rythme de croissance			X			X					
	Choix du directeur			X								
	Grille des salaires			X			X					
Choix de gestion	Choix des produits			X			X	X				
	Octroi								X			
	Taux d'intérêt			X			X					
	Affectation des résultats			X								

Avril 2002	Acteurs	Etat	BdF	Opérateur	Actionnaires	CA	Directeur	Cadres	Autres salariés	Elus	Membres ou clients	Ensemble du village
	Décisions											
Choix stratégiques	« Mission »				X	X	X	X	X			
	Choix des implantations					X	X	X				
	Rythme de croissance					X	X					
	Choix du directeur					X						
	Grille des salaires					X	X					
Choix de gestion	Choix des produits					X	X					
	Octroi								X			
	Taux d'intérêt					X						
	Affectation des résultats					X						

2. Grille d'analyse : comment s'exerce le pouvoir ?

1. Visions stratégiques et prévisions

Dans la phase projet, si l'objectif de pérennité a été affiché très tôt, en revanche, ses implications et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ont été découverts dans l'action. Le GRET a ainsi piloté un peu à vue les questions qui sont apparues à un moment, structurant la phase suivante, sans avoir sans doute suffisamment de stratégie à moyen terme sur les différentes étapes de l'institutionnalisation et la façon de les aborder (du moins jusqu'en 1997-98). Ceci explique un certain retard parfois dans la prise en compte d'enjeux comme ceux de la construction de ressources humaines. L'accent a été mis d'abord sur la viabilité financière avant la viabilité institutionnelle et la viabilité sociale.

2. L'information

➤ Nature de l'information

Les informations nécessaires à l'exercice de la gouvernance par le CA sont avant tout le plan de développement, le plan de refinancement, la stratégie marketing, la politique sociale et salariale.

En continu, il est également utile pour le CA de recevoir des indicateurs sur le déroulement de l'activité, les résultats d'exploitation, les résultats financiers, tout problème concernant l'activité et la gestion, ainsi que l'environnement de la microfinance dans le pays.

En pratique, le directeur adresse au CA un tableau de bord mensuel, assorti d'un commentaire bref sur l'activité et les divers problèmes rencontrés ou bien susceptibles de se présenter à l'avenir. Ce tableau de bord comprend le compte de résultat du mois écoulé, le bilan, des critères de qualité du portefeuille (retards, etc.), des indications sur les performances opérationnelles.

Des informations d'utilité moins immédiate concernant l'institution sont aussi recueillies ponctuellement : étude d'impact par exemple, études marketing d'une façon générale.

En revanche, les informations concernant l'environnement ne sont pas systématisées. Elles sont échangées de façon assez informelle, soit à partir du directeur vers le CA, ou bien dans l'autre sens éventuellement.

➤ Opérationnalité de l'information

L'information est produite par le système d'information, puis reprise et analysée par les cadres et le directeur.

La fiabilité globale de cette information semble bonne, et les données disponibles semblent correctement ciblées (cela se vérifiera toutefois à l'usage). La fiabilité dépend en fait de deux critères : la qualité du système d'information, et la capacité des personnes qui l'alimentent et l'analysent. Un bon système d'information permet de détecter ou plutôt de prévenir les erreurs, d'autant qu'il est lié à la comptabilité. Les personnels qui l'alimentent représentent une chaîne, depuis l'agent de crédit jusqu'au siège. La saisie informatique à proprement parler se fait au niveau des branches provinciales, ultérieurement à partir des districts.

Le rôle du contrôle interne s'étend au contrôle de l'information produite.

Le système d'information de gestion (SIG) est en voie de remplacement, c'est une opération lourde se déroulant sur dix-huit mois. L'information est accessible rapidement, aussi bien l'information courante que celle plus formalisée qui passe par le tableau de bord mensuel. Le nouveau système d'information sera décentralisé, l'information se rapprochera ainsi des utilisateurs opérationnels.

➤ Diffusion et utilisation de l'information

Les principaux utilisateurs de l'information sont les cadres, à partir des directeurs d'agences provinciales ; les managers ; le directeur ; l'audit interne ; les actionnaires ; les auditeurs externes et la supervision.

L'information des actionnaires et du CA semble assez bonne. Des difficultés existent en revanche au sein d'EMT sur l'échange d'informations au niveau interne entre les départements, moins par défaut de transparence que par difficulté à échanger la bonne information. C'est donc l'information horizontale qui n'est pas toujours au point, soit parce qu'elle n'est pas formalisée, soit parce que trop d'information nuit à une bonne information.

L'accès et la compréhension de l'information pour les différents utilisateurs devront être évalués lorsque le nouveau SIG sera opérationnel.

3. La prise de décisions opérationnelles

➤ Qui prend les décisions ?

Les trois tableaux sur la « prise de décisions » montre l'évolution de la prise de responsabilité à travers les trois époques du projet : celles où le GRET opérateur était responsable de l'essentiel des décisions ; la période intermédiaire précédant la transformation, où un partage s'établissait avec les cadres cambodgiens ; enfin, la situation post-institutionnalisation, où le partage des prises de décisions se fait suivant un schéma assez classique dans une société, le CA remplaçant désormais le GRET opérateur dans son rôle d'orientation.

Aujourd'hui, concrètement les décisions courantes de l'institution sont prises par le Directeur Général (DG). Formellement, un certain nombre de décisions de la direction exigent l'approbation formelle du président du CA :

- accord d'emprunt au nom de l'institution
- toute action légale engagée au nom d'EMT, susceptible d'avoir un impact en termes financiers ou d'image
- acquisition de biens / création de filiales
- engagement hors bilan
- investissement excédant 50% des fonds propres
- licenciement des principaux dirigeants d'EMT

En pratique, le DG informe le Président du CA par un point hebdomadaire, celui-ci transmet occasionnellement au CA, suivant la nécessité. Il y a de fait un échange régulier de questions, remarques et avis entre les actionnaires et le DG. Cela s'explique pour une part sans doute par la confiance et la proximité entre DG et président (Pierre Daubert, longtemps en appui à EMT), et semble se limiter à des demandes de 'conseils' plus que de prises de décisions conjointes.

Toutefois, ces échanges montrent bien que l'autonomie de la direction générale vis à vis de son CA est encore timide. Cela paraît assez logique, dans la mesure où l'autonomisation d'EMT est récente, où la direction est encore insuffisamment sûre d'elle face à des enjeux importants, et le GRET restant dans une position d'actionnaire majoritaire.

L'évolution du GRET vers une position minoritaire au capital d'EMT devrait s'accompagner d'une clarification de son rôle et d'une plus grande capacité d'autonomie de la direction d'EMT. La mission d'appui à la gouvernance d'EMT recommande en ce sens « une définition plus précise des attributions » du DG et du président.

➤ Niveau d'élaboration et gestion des intérêts divergents

L'AG décide, se repose sur un conseil d'administration qui est un vrai lieu de prise de décisions stratégiques.

L'analyse des divers intérêts qui s'expriment (internes et externes) se traduit par les points suivants :

- Fondamentalement les intérêts des clients sont avant tout traduits en modes opératoires (dont la direction des opérations est en charge) et dans les produits (unité de marketing). Ils ne participent pas à la prise de décision ni à la gestion décentralisée. Les comités de crédit sont des rouages fonctionnels du système. Les décisions prises à ce niveau le sont avec l'agent de crédit, elles ne portent pour ainsi dire que sur la durée des cycles et les dates d'octroi et de remboursement. La politique de taux d'intérêt ne donne pas lieu à de fortes pressions à la baisse de leur part.
- Les intérêts des salariés s'expriment pour l'instant hors système de représentation formelle du personnel. Les divers niveaux de décentralisation permettent en général aux salariés, quels qu'ils soient, d'exprimer leurs revendications. Elles sont semble-t-il correctement relayées.
- Les bailleurs de fonds n'interfèrent pas. Leur intérêt est lié au résultat, il s'exprime en principe en terme d'efficience par rapport au financement apporté, mais en réalité l'image est très importante. Ils ont bien sûr intérêt à afficher des succès et cela se ressent mais ne pèse pas sur les décisions. Dans le cas d'EMT on peut dire que le bailleur principal, l'AFD, s'est véritablement limité à un rôle de bailleur.
- Les autorités cambodgiennes sont assez libérales, elles interviennent peu sous la forme de pressions directes, elles se limitent à appeler à la baisse des taux d'intérêt, ou à faire pression à la collecte de l'épargne, mais cela reste supportable et n'influe pas réellement dans la prise de décision. Cela coûte davantage en temps de dialogue et de représentation.
- L'influence des actionnaires est évidemment forte dans une société, d'autant que le CA est dans sa composition à peu près identique à l'assemblée générale. Les actionnaires peuvent donc peser d'un poids important. Les quatre actionnaires ont un profil différent. La SIDI et le GRET ont une démarche « éthique », pour simplifier, c'est à dire qu'ils ne recherchent pas le profit, leur motivation est ailleurs, elle se lie à la vision de leur rôle dans le développement. La participation de la Proparco procède, cela a été dit, d'un intérêt d'image. LFP a un profil différent, il s'agit d'un investisseur qui s'engage a priori à long terme. Le profit par les dividendes ne justifierait pas seul son intérêt, même à long terme. La Fayette mise plutôt sur la vente de services, via Horus. C'est actuellement Horus qui est en charge de la mise en place du nouvel SIG. Il y a là, au sens strict, conflit d'intérêt potentiel. Le GRET de son côté est également rémunéré pour la vente de services. La SIDI enfin a un prêt en cours à un taux de marché. Par conséquent les actionnaires principaux sont de fait en situation de conflit d'intérêt potentiel. La parade formelle réside dans le fait que lorsque l'un d'entre eux est concerné par une décision il ne prend pas part au vote. Mais cela ne représente qu'une protection limitée et là n'est pas de toute façon la réponse au risque. La première réponse tient à la confiance avec et entre les intéressés ; c'est évidemment une dimension fondamentale. La seconde est plus conceptuelle. Les acteurs font le pari que ce conflit d'intérêt, s'il est correctement « encadré », est responsabilisant pour l'actionnaire. En tant qu'investisseur il serait en effet pénalisé si les services achetés par EMT sont de mauvaise qualité ou surpayés, et comme prestataire de service il mettrait gravement en danger sa crédibilité, ainsi que sa crédibilité d'actionnaire. Il y a d'une certaine manière obligation de résultat. Mais cette situation n'est pas sans risque à long terme il faut le reconnaître.

- La prise de décision en elle-même est centralisée, elle n'est ni décentralisée ni partagée. En revanche les décideurs s'appuient sur le dialogue avec les clients et avec le personnel pour nourrir leur capacité de prise de décision.

➤ **Efficacité des prises de décisions**

Les compétences du CA sont encore limitées, même si les quelques membres actuels semblent complémentaires. La compétence du président est encore insuffisante, mais sa légitimité compense en partie cela.

En matière de gestion la prise de décision peut être assez rapide. Le président peut être joint par courrier électronique tous les jours, et le CA qui est encore très restreint et constitué aux ¾ de personnes résident à Paris, peut agir assez rapidement aussi.

La capacité à s'adapter, à mettre en œuvre les actions nécessaires suite à un diagnostic fourni par le système d'information ou le système de contrôle est difficile à évaluer à ce stade (notamment du fait de la révision en cours du SIG), et devra s'analyser sur la durée.

➤ **Responsabilités**

Il existe au sein d'EMT un système classique d'évaluation annuel. Il s'arrête au niveau du directeur, évalué par le président. Ce dernier, comme les autres administrateurs, n'est pas évalué.

Les décisionnaires ne sont pas formellement évalués pour leur capacité d'orientation stratégique. Cependant deux missions externes sur la thématique « gouvernance » ont été programmées ; bien que n'étant pas destinées à évaluer ce point spécifiquement, elles peuvent y contribuer. De plus, la banque centrale réalise annuellement une mission de supervision d'EMT, et elle s'autorise des commentaires sur la gouvernance.

4. La mise en œuvre

➤ **Une équipe de direction encore jeune**

S'agissant de l'équipe salariée, en l'absence de ressources humaines de bon niveau au Cambodge, les cadres de l'institution ont appris leur métier à EMT. Ils ont principalement progressé par promotion interne. De fait, l'équipe de direction actuelle est essentiellement formée de cadres jeunes (32-35 ans en moyenne) qui ont commencé par des postes proches du terrain (superviseur régional, formateur...). Cela donne une culture forte à l'organisation, mais la contrepartie est un manque d'expérience et, relativement, de compétences.

Le problème de fond se situe au niveau du recrutement de cadres du fait de salaires relativement bas. De surcroît, étant donné que le marché de la microfinance est encore relativement jeune et que les compétences bancaires classiques sont difficiles à valoriser dans une IMF comme EMT (mis à part deux ou trois postes de cadres), tout recrutement doit être suivi d'un investissement en formation. D'où l'importance d'un *turn over* limité.

Cette équipe de direction qui a donc une expérience réduite, doit encore renforcer ses compétences (notamment en représentation, management...), même si les cadres ont prouvé jusqu'à présent une forte capacité de progression. En contrepartie, ils sont motivés et ont une forte implication envers l'institution (peu de départs de fait, malgré des salaires moins attractifs que dans le secteur privé). La répartition des rôles pour la mise en œuvre est globalement claire, mais les descriptifs de poste sont insuffisamment formalisés.

Le Directeur en titre de l'institution – choisi et formé par le GRET – a été nommé à ce poste assez tard (1998) ; il s'agit de la personne la plus consensuelle, dont l'autorité pouvait être reconnue par les autres cadres ; mais il ne s'agit ni d'une personnalité particulièrement forte, ni du cadre forcément le plus techniquement compétent de la direction.

EMT réalise sur une base annuelle depuis trois ans un Plan de formation, qui couvre tous les champs de formation : interne (formation des agents de crédit notamment) ou externe (formation type 'CGAP' au niveau régional, voyages d'étude, formations spécifiques en langue, informatique, comptabilité...).

Deux assistants techniques sont encore là pour pallier les lacunes et former sur quelques champs spécifiques. Mais il n'est toutefois pas certain que leur départ puisse être effectif d'ici mi 2003 comme cela est prévu, car la croissance s'est accompagnée de nouveaux besoins d'assistance technique.

➤ **Incitations et motivation**

Pour les salariés d'EMT, il existe un système d'incitations dont l'allocation dépend des performances (établies par l'évaluation annuelle) pour les agents de crédit et les « *support staff* ». Il représente en moyenne l'équivalent d'un treizième mois. Les primes des managers sont abordées d'une autre manière, un pourcentage (entre 2% et 3,5%) du résultat financier net annuel leur étant attribué, sur décision du CA.

En 2001 quatre personnes ont été licenciées dont trois pour faute grave (tentative de détournement, mise en place de crédits personnels auprès de clients de l'institution, connivence avec des clients pour cumul de prêts).

Les salaires sont ceux du marché (entreprises privées ; les fonctionnaires étant très peu payés), parfois plus bas comme nous l'avons vu pour certains postes spécialisés (Sokha, responsable marketing, touchait 150 USD de plus par mois dans le privé). Une politique sociale vient par ailleurs d'être mise en place. EMT finance à 100% pour chaque salarié une assurance maladie, assurance décès, invalidité ; EMT constitue également un fonds de pension.

On peut dire qu'il existe également chez EMT une culture d'entreprise assez forte, basée sur la qualité de la relation au client, la rigueur, et l'état d'esprit général d'une équipe assez jeune, consciente de l'impact social de son action. L'entretien de la culture d'entreprise tient dans l'attitude de la direction, des cadres, la façon dont ce discours est relayé. Chaque année un grand séminaire interne de trois jours offre l'occasion de la rencontre et du débat. C'est le moment privilégié de la vie d'équipe. De plus il existe une lettre mensuelle interne.

Vis à vis des clients, la stratégie de fidélisation tient avant tout au souci d'offrir un bon service, de répondre aux besoins. Autrement dit, on mise sur la qualité de l'offre, et sur une diversification prudente des services pour s'adapter aux besoins de la clientèle. Mais il faut reconnaître que la concurrence n'est pas assez rude pour vérifier si cela suffit, et si les produits offrent la meilleure réponse possible aux besoins des clients.

5. *Le système de contrôle*

➤ **Le dispositif**

Le contrôle interne

Outre les procédures de contrôles mises en place à tous les niveaux, EMT dispose d'une équipe d'auditeurs interne chargée d'assurer la mise en place des procédures, de s'assurer de leur respect, et d'effectuer des opérations de contrôle.

Un Comité d'audit a été instauré pour veiller plus particulièrement au contrôle des risques dans l'institution. Ce Comité est constitué d'un représentant de la SIDI, du directeur et du responsable de l'audit interne d'EMT. Un assistant technique du GRET en assure le secrétariat. Le Comité d'audit se réunit trimestriellement ; la Sidi en assure la présidence. Son objectif est d'instaurer une procédure régulière de suivi des principaux risques de l'institution bancaire ; sa compétence couvre les points suivants :

- Contrôle interne
- Lien avec les auditeurs externes (Price Waterhouse)
- Rémunération des principaux dirigeants d'EMT

En réalité, ce comité reste très interne à EMT. L'intégration de personnalités extérieures (consultants indépendants ayant réalisé des missions auprès d'EMT par exemple) pourrait lui donner un rôle plus réel et critique.

Le contrôle externe

Le commissaire aux comptes de EMT est Price WaterHouse. De surcroît certains bailleurs de fonds demandent des audits spécifiques. EMT achète également les services d'un conseiller fiscal.

La banque centrale réalise annuellement une mission de supervision (d'une durée de trois semaines).

Le conseil d'administration s'appuie pour jouer son rôle sur l'ensemble de ces éléments : comité d'audit, supervision par la banque nationale, audits externes et rapports du commissaire aux comptes. Il peut se saisir par ailleurs de commanditer des audits.

➤ La qualité du contrôle

Globalement, on peut dire que les cadres d'EMT n'ont pas une culture orientée vers la prévention des risques. Jusqu'à présent EMT n'a connu que très peu d'impayés, et le risque crédit est un élément également très sous-estimé en interne. Le rôle de la gouvernance est donc d'autant plus important sur ce point.

Cependant, les acteurs internes ne peuvent pas être certains de pratiquer la meilleure veille possible, même si de nombreux moyens de contrôle sont à leur disposition. La difficulté se situe au niveau de l'anticipation du risque, et notamment les risques externes. La composition du CA de ce point de vue est un élément de faiblesse, car il est aux $\frac{3}{4}$ composés de personnes externes au pays, et qui ne parlent pas sa langue.

Sur l'opérationnel, le processus de contrôle interne ne connaît pas de problème de légitimité, en revanche la compétence est encore faible. Schématiquement l'application de la politique et des procédures fonctionne assez bien, mais la capacité d'anticipation du risque est faible, et la conception de l'évolution du système d'audit interne nécessite des inputs extérieurs.

En ce qui concerne les orientations stratégiques, il semble nécessaire que le CA se soumette de temps à autre à un regard critique externe compétent.

Conclusion : quelques enseignements du cas EMT

> *Une structure de gouvernance cohérente mais encore fragile*

A priori, l'institutionnalisation d'EMT s'est construite suivant un schéma cohérent par rapport à la culture interne et la méthodologie utilisée. Le choix initial de ne pas associer les clients à la gestion et à la propriété directe de l'institution a été assumé.

La structure actuelle a le mérite d'être lisible pour tous, et claire pour les salariés et les clients d'EMT. Sa fragilité évidente est que le GRET, opérateur de la phase projet, conserve un rôle prépondérant jusqu'à présent. De projet GRET, EMT est devenue une institution qui est la propriété du GRET, dont le président du CA est le représentant du GRET qui dialogue régulièrement avec la Direction, qui elle-même reçoit encore un appui technique du GRET. Tant que l'on reste dans une configuration où le GRET est à la fois actionnaire et appui d'EMT, le risque est que les actionnaires, y compris le GRET, soient moins exigeants et incisifs vis-à-vis de la direction et se reposent sur le travail de l'assistance technique. La

formalisation des relations entre le GRET actionnaire et EMT, même si elle paraît souvent artificielle, permet de dissocier plus clairement ce qui relève de la responsabilité de la direction, du rôle du GRET.

Par ailleurs, la gestion du retrait progressif du GRET d'une position majoritaire au capital est encore à venir. Intégrer progressivement des partenaires extérieurs dans la relation GRET/EMT est nécessaire pour assurer l'indépendance de l'institution.

L'équilibre des pouvoirs dans quelques années dépendra de l'entrée réussie de deux types d'actionnaires : les salariés d'EMT (cadres, ou groupe plus large de salariés) et quelques actionnaires « éthiques », et actifs.

> *Une prévention des crises jusqu'à présent réussie*

Dans le passé, EMT a pu désamorcer deux crises potentielles :

- Départ des « anciens » (en 1998-99) : deux salariés cambodgiens, qui avaient eu un rôle déterminant dans la création d'EMT, ont été écartés de la direction de l'institution à un moment où pour des raisons diverses (conflit de deux « générations » de cadres : volonté des trentenaires d'accéder aux prises de décision ; conflit de culture, entre un « ancien » fonctionnaire, et les cadres issus du privé, etc.), une opposition latente se créait entre eux et le reste des cadres. Ce départ a été dirigé par le GRET, qui du fait de la relation initiale avec ces deux personnes avait la légitimité pour leur offrir une porte de sortie honorable.

- Une décentralisation non contrôlée : la première province décentralisée, Prey Veng, était devenue en 1999 un 'état dans l'état', avec une indépendance (comptable, méthodologique, etc.) de plus en plus affichée ; le responsable provincial, plus âgé et plus « ancien » que la nouvelle direction, voulait démontrer également son autonomie. Un détournement ponctuel par le comptable provincial a été l'occasion pour la direction d'EMT de reprendre les rênes d'une province qui n'était plus réellement contrôlée (changement de poste du responsable, amené à gérer une autre province après un passage au siège comme adjoint de la direction des opérations). La stratégie progressive de décentralisation n'a pas été arrêtée pour autant, au contraire, mais clairement les cadres d'EMT ont appris de cet exemple et ont pu fixer des règles de contrôle et prise de décision plus claires. Dans la gestion réussie de cette difficulté, une bonne alliance entre le management actuel d'EMT et l'assistance technique du GRET a sans doute été un facteur essentiel.

Dans ces deux situations, on ne peut pas dire qu'il y ait réellement eu 'crise' ouverte, mais plutôt prévention ou gestion d'une crise latente.

L'institutionnalisation et la mise en place d'organes de gouvernance (CA, comité d'audit, etc.) sont trop récentes toutefois pour que l'on puisse juger de la capacité actuelle d'EMT à prévenir et dépasser des crises à venir.

> *En revanche, une culture du risque à conforter*

Globalement, on peut dire que (comme sans doute dans beaucoup d'IMF) les cadres d'EMT n'ont pas une culture réellement orientée vers la prévention des risques. Jusqu'à présent EMT n'a connu que très peu d'impayés, et le risque crédit est un élément également très sous-estimé en interne. Le rôle de la gouvernance est donc d'autant plus important sur ce point.

La gestion de la croissance est un bon révélateur de cette culture du risque : la croissance a été spontanée et est devenue un élément de la culture d'entreprise d'EMT, comme dans la plupart des IMF. Le risque lié à cette croissance n'a jamais été suffisamment explicité, et le frein réel est venu de la difficulté à obtenir des refinancements. Ce frein, même s'il a été brutal, a été certainement bénéfiques sur plusieurs points (optimisation de la gestion de trésorerie, accélération des prises de contacts avec des financeurs potentiels, souci de préparer des plans de développement plus crédibles à l'avenir...).

TROISIEME PARTIE

ANALYSE COMPARATIVE DES MODES DE GOUVERNANCE

Troisième Partie : analyse comparative des modes de gouvernance

31. LA DIVERSITE DES CONTEXTES

Les études de cas choisies par les membres de CERISE sont localisées dans des contextes diversifiés qu'il est important de resituer brièvement pour comprendre les différences dans les contraintes ou les atouts pour la mise en place de la structure de gouvernance. Trois des études se situent en Afrique de l'Ouest (Burkina-Faso, Guinée Conakry, Mali) et une se situe en Asie du Sud-Est (Cambodge).

Tableau : Présentation succincte de la diversité des contextes économiques

Pays	Cambodge	Guinée	Burkina-Faso	Mali
Population (2000)	12 millions	7,4 millions	11,3 millions	10,8 millions
PNB par habitant (2000) ¹	260 USD	450 USD	210 USD	240 USD
Taux de croissance annuel moyen (1990-2000)	4,8%	4,3%	4,9%	3,8%
Place du rural (% population)	84,1%	67,2%	81%	70%

* Source : World Development Indicators, 2002.

Tous les projets sont situés dans des petits pays pauvres et encore très largement ruraux. Pour des IMF dont la vocation est de servir durablement une population exclue des systèmes financiers classiques, cela offre une large clientèle potentielle mais de fortes contraintes en termes de coûts et de risques économiques pour l'institution.

Le Cambodge et la Guinée sont marqués par un passé récent difficile économiquement et politiquement. Le Cambodge a connu une forte instabilité politique jusqu'aux élections de 1998 mais accompagnée d'une croissance économique régulière. La relative stabilité politique sur la période de fonctionnement de l'IMF pour le Burkina-Faso, le Mali et la Guinée² offre des conditions favorables à une croissance régulière de l'institution.

Il est important de rappeler les particularités régionales du Pays Dogon au Mali, les caisses villageoises étudiées étant exclusivement implantées dans cette région : le pays Dogon est une zone particulièrement pauvre et enclavée, éloigné de la capitale Bamako (750 km) et situé dans une zone sahélienne chroniquement affectée par la sécheresse ce qui rend particulièrement ardues les questions de gestion des coûts et des risques.

¹ Calcul du PNB par habitant selon la méthode de l'Atlas de la Banque Mondiale qui utilise un facteur de conversion afin de réduire l'impact des fluctuations du taux de change dans des comparaisons des revenus nationaux entre pays. Les pays dont les PNB par habitant se situent en dessous de 745 USD sont classés dans le groupe des pays à faible revenu.

² Mais des conflits frontaliers en Guinée.

Tableau : Présentation succincte de la diversité des contextes sociaux

Pays	Cambodge	Guinée	Burkina-Faso	Mali
Taux d'analphabétisme (homme > 15 ans) *	20,2%	50,1% (**)	66,1%	51,1%
Taux d'analphabétisme (femme > 15 ans) *	42,9%	78,1% (**)	85,9%	65,6%
Structures sociales	Structures sociales (liens familiaux, villageois, religieux, politiques, etc.) déstructurées par l'époque Khmer rouge ; faiblesse des formes de solidarité mutuelle	Structures sociales assez fortes en milieu rural avec des rapports de genre différents selon les régions	Les structures sociales traditionnelles restent prégnantes, notamment quant au statut des femmes	(Pays Dogon) société très organisée, solidaire; nombreuses organisations informelles qui pratiquent des activités collectives, l'entraide financière ou par le travail
Conception du pouvoir au niveau local	Le pouvoir politique (chef du village, appartenant souvent au parti au pouvoir) est assez fort, en l'absence de pouvoirs traditionnels établis. L'unité de base est le village. Les autorités religieuses ont un rôle variable selon les villages (comité de la pagode)	La hiérarchie et la structure domestique déterminent l'organisation socio-politique et religieuse ; le village est encore davantage régi par des institutions traditionnelles que par des structures modernes mises en place par l'Etat (Condé et al, 2001)	Les structures traditionnelles régissent encore les villages, l'Etat cherchant à s'appuyer sur elles	Chefferie coutumière et religieuse
Conception du pouvoir au niveau national	Stabilisation politique récente (1998) et processus démocratique encore incomplet	Régime autoritaire	La démocratisation progresse laborieusement, avec des phases de blocage	Démocratie parlementaire

* Source : World Development Indicators, 2002. ** Etat du Monde (2000)

A l'exception du Cambodge, marqué par les années du régime Khmer rouge, les trois autres pays reposent sur des structures traditionnelles de pouvoir et de solidarité encore fortement présentes sur lesquelles les IMF peuvent s'appuyer. Dans les quatre pays concernés, on observe de lourds dysfonctionnements de la justice.

Les dysfonctionnement du pouvoir au niveau national (corruption, mauvais fonctionnement de la justice) peuvent nuire au bon fonctionnement d'une institution financière particulièrement soumise aux risques de détournement et à la tentation du non remboursement.

Tableau : Présentation succincte de la diversité des contextes financiers

Pays	Cambodge	Guinée	Burkina-Faso	Mali
Diversité et place des banques	Pas d'intervention en zone rurale	Faillite du secteur bancaire à la suite de la période Sékou Touré. 6 banques privées (souvent filiales de banques françaises)	Faible intervention des banques commerciales en zone rurale ; place active de la CNCA (en particulier sur culture de rente)	Faible intervention des banques commerciales en zone rurale ; place active de la BNDA (en particulier sur culture de rente)
Diversité et place des IMF	Plus de 90 ONG, projets ou institutions offrant un service microcrédit ; 7 seulement ont plus de 10 000 clients ; deux majeures (ACLEDA, EMT)	Deux institutions majeures mises en place : CRG et crédit mutuel de Guinée (1988) qui a fait faillite en 2001. Le CRG est en situation de quasi-monopole en zone rurale	Multiplication des ONG offrant un service de microcrédit	Multiplication des ONG offrant un service de microcrédit
Régulation des IMF	Loi bancaire votée en 1999. Un décret spécifique paru en 2000 fixe des conditions particulières pour les IMF	Loi bancaire pour les sociétés anonymes et les banques mutualistes	Loi PARMEC	Loi PARMEC

Intervenant en zones rurales essentiellement, et compte-tenu de la population visée, les institutions étudiées ne sont pas concurrencées par les banques commerciales. Par contre la concurrence des ONG ou autres IMF peut parfois être forte, à l'exception du CRG qui après la faillite du Crédit Mutuel de Guinée se trouve en situation, pas forcément confortable, de quasi-monopole.

32. LES CARACTERISTIQUES DES QUATRE INSTITUTIONS ETUDIEES

Tableau : résumé des caractéristiques des quatre institutions étudiées

Institution	EMT	CRG	PPPCR	CVECA
Année de création	1991	1989	1988	1986
Statut juridique	SA (2000) GRET (60%), SIDI (14%), La Fayette participation (14%), Proparco (12%)	SA (2001) 3 collèges : caisses (40%), salariés (35%), extérieurs (25% dont Etat 15% et IRAM 1,8%)	(Faillite en 1999)	3 associations de caisse et un GIE (service commun) (2000)
Nombre de niveau	3	3	3	2
Caractéristiques des zones d'implantation	milieu rural sur 9 provinces du centre et du sud	diversité des contextes, rural et urbain, échelle nationale	à l'origine, zone sahélienne difficile, puis diversification sur 3 autres provinces	zone sahélienne difficile, échelle régionale
Mode de gestion	Gestion salariale	« Gestion en commun » techniciens + élus	Gestion salariale	Auto-gestion, appui des salariés du service commun
Nombre de caisses (2001)	811	85	256 (1996)	57
Nombre de salariés (2001)	206	150	80 (1996)	7 dont 4 cadres au sein du service commun
Nombre d'élus parmi les bénéficiaires (2001)	-	environ 1000	-	élus : 643 gestionnaires : 188
Nombre de clients/associés (2001)	74 000 clients	110 000 associés 75 000 clients actifs	33948 crédits (pas de totalisation des clients) (1996)	32 628 membres
Volume d'épargne (2001)	-	2,1 millions d'Euros	-	457 000 Euros
Volume de crédit en cours (2001)	3,2 millions d'Euros	3,9 millions d'Euros	1,7 millions d'Euros (1996)	338 000 Euros

3.2.1. Structure et taille des institutions étudiées

Les quatre projets, initiés à la fin des années 80 ou au tout début des années 90 ont tous pour mission d'offrir des services financiers vers le milieu rural pauvre et moyen, ce qui cadre bien avec le contexte économique des pays. Tous partent avec une perspective de pérennisation des services.

Ces quatre expériences ont toutes démarré sous la forme d'un projet bilatéral bailleur/Etat. Le projet n'a pas de personnalité juridique propre et repose sur une relation triangulaire entre l'opérateur, les bénéficiaires et le couple particulier que sont les bailleurs et l'Etat du pays d'accueil. Ce statut de « projet » rend aléatoire la définition des responsabilités et conduit à une indétermination relative de la propriété du projet (Beth, 2002).

Au bout d'une dizaine d'années, les IMF ont atteint des tailles très variables s'appuyant sur une structure à deux ou trois niveaux et des caisses locales à vocation strictement villageoise ou inter-villageoise. Elles s'orientent vers une vocation nationale (CRG) ou préfèrent se limiter à une dimension régionale (CVECA, EMT).

Au départ, trois des projets sont inspirés de la Grameen Bank (clientèle défavorisée, principe de la caution solidaire, priorité au crédit). Même si les évolutions par rapport au modèle de base ont été importantes dans tous les cas, on retrouve des « tendances lourdes » : pas de mobilisation de l'épargne chez EMT, caution solidaire et gestion entièrement salariée maintenue sur la durée de vie du projet au PPPCR, caution solidaire.

Le projet des CVECA se base sur une création spécifique partant de la critique des systèmes mutualistes basés sur l'épargne. Si la gestion repose essentiellement sur les membres, des lignes de refinancement permettent une plus grande souplesse dans l'octroi des crédits.

3.2.2. Trajectoire historique

Les quatre projets ont suivi sur une dizaine d'années d'activités une trajectoire d'expérimentation – consolidation/extension – transition vers l'institutionnalisation qui a abouti, pour trois d'entre eux à l'institutionnalisation, et à la fermeture pour le PPPCR.

La périodisation des phases est à peu près semblable pour chaque cas : 3 ans environ d'expérimentation, 5 à 8 ans de consolidation/extension et 2 à 4 ans de transition vers l'institutionnalisation.

Le modèle des CVECA montre une certaine continuité dans sa trajectoire (maintien de l'option d'autogestion et « retour aux sources » lorsque les caisses se sont trop « extraverties »). Le PPPCR avait peu évolué également en termes d'implication des acteurs (dépendance forte envers le travail salarié) mais cela l'a peut être desservi en termes de productivité et d'implication des bénéficiaires. Le CRG et EMT ont subi des modifications significatives de leur organisation initiale en termes d'implication des salariés et des bénéficiaires dans la gestion et la propriété de l'institution.

L'institutionnalisation, mûrie en général relativement tôt, n'aboutit cependant qu'après plus de 10 ans de fonctionnement. L'institutionnalisation nécessite une maturité longue à se construire et n'est pas l'aboutissement automatique et rapide d'un processus d'expérimentation / consolidation.

Les points communs entre les cas conduisent-ils à des modes de gouvernance commun ou au contraire retrouve-t-on des modes de gouvernance différenciés ? Les différences de contexte ou de structuration amènent-ils nécessairement des différences dans la gouvernance ou bien certaines bases des modes de gouvernance dépassent-elles ces différences dans les IMF ?

33. REPARTITION DE LA PROPRIÉTÉ ET DU POUVOIR DE DÉCISION

On a vu que les institutions de microfinance sont généralement distinguées par leurs formes de propriétés. Pourtant, au-delà des propriétaires de l'institution au sens juridique du terme, la gouvernance sera formellement exercée par les décideurs, ceux qui détiendront la réalité du pouvoir de décision au delà de l'aspect juridique de la propriété.

Qu'en est-il dans les cas étudiés, en termes de propriété juridique et de pouvoir de décision, en phase projet et avec l'institutionnalisation ?

3.3.1. Qui est propriétaire de la structure et des fonds de l'institution ?

a) Dans la phase projet

EMT : Première expérimentation : la caisse villageoise est dotée d'un capital de départ, donné au village par le projet selon la volonté d'appropriation et d'autogestion de la caisse. Une mission de 1996 remet en cause le concept : « l'appropriation sociale par la dotation initiale de capital est une fiction, la décentralisation du pouvoir de gestion à un comité villageois vole en éclat en cas de crise ». Dans la deuxième expérimentation, la propriété du capital ne revient plus aux caisses mais au niveau régional ou national et la gestion est centralisée au niveau des salariés d'EMT.

CRG : Durant la phase projet, le CRG est juridiquement régi par une succession de conventions entre le gouvernement guinéen et le ou les bailleurs de fonds.

PPCR : Le PPCR est resté au stade projet : il appartenait donc théoriquement aux institutions qui ont apporté les fonds : l'AFD essentiellement.

CVECA : Les caisses villageoises appartiennent, dès leur constitution, au village (décision d'implantation, responsabilité des autorités villageoises en cas de différends, prises de décision en Assemblée villageoise). Cette notion de propriété ne se traduit cependant pas en statut juridique et pendant la phase projet, les caisses restent sous la couverture juridique du « projet », c'est-à-dire la convention signée entre le bailleur de fond et le gouvernement.

- ⇒ Un projet n'a pas de personnalité juridique propre ; le propriétaire en est le maître d'ouvrage et l'opérateur agit en tant que gestionnaire. Le « projet », défini par une convention entre le gouvernement du pays et le bailleur de fond, ne clarifie pas forcément au départ dans quelles conditions, en phase d'institutionnalisation, pourra se faire le transfert de propriété pour les fonds et les immobilisations. Le maître d'ouvrage, l'Etat le plus souvent, a donc une position de fait dans la phase d'institutionnalisation, du fait des ambiguïtés de la phase projet qui pèsent pour la suite.

b) Dans la phase d'institutionnalisation

Les formes juridiques de propriété

EMT : SA avec actionnaires extérieurs, sans salariés et sans clients (le modèle prévoit la place des salariés dans le futur)

Choix de la solution juridique : Une structure coopérative en réseau selon les modèles mutualistes classiques semble inadaptée, compte-tenu de la mauvaise expérience de gestion locale par les caisses de base. Le statut associatif ne convient pas du fait de l'impossibilité de distribuer des dividendes. L'étude par un expert spécialisé¹ conclut que la solution société de capitaux s'impose.

Insertion dans le contexte juridique : Le GRET a collaboré à l'établissement du cadre légal. Les deux dispositions les plus discutées vers la fin du processus d'élaboration du décret sur la microfinance furent le niveau du capital minimum exigé et l'appel en comblement de passif par lequel la Banque nationale du Cambodge pouvait imposer aux actionnaires détenant plus de 20% du capital de recapitaliser l'institution en cas de défaillance et de solvabilité insuffisante. L'exigence de capital minimum initialement trop élevée fut réduite, tandis qu'une dérogation à l'appel en comblement de passif fut inscrite dans la réglementation, sur pression du GRET pour permettre à des actionnaires « atypiques » de rentrer au capital.

Nature des propriétaires / actionnaires : EMT a fait le choix de rassembler un petit nombre d'actionnaires afin d'assurer cohérence et compétence. L'actionnariat actuel est à 100 % français et relativement « homogène » : trois opérateurs français intervenant dans le domaine de la microfinance ; une filiale du bailleur de fonds français soutenant des opérations de microfinance. Le capital en juillet 2000 est d'environ 85.000 USD et passe à près de 115.000 USD en Avril 2002.

¹ Claude Falgon de la société « Horus Banque et Finance ».

CRG : SA avec actionnaires mixtes (3 collèges)

Choix de la solution juridique : Une première tentative d'institutionnalisation prévoit une construction à trois étages avec des caisses locales (statut associatif), le réseau Crédit Rural (société anonyme) et une fondation (avec les bailleurs de fonds, l'Etat, l'opérateur et éventuellement d'autres acteurs), possédant l'essentiel du capital (les lignes de crédit et les subventions de la phase projet) et le rétrocédant progressivement aux caisses. Le schéma de Fondation a été refusé par le service juridique de l'AFD qui ne voulait pas risquer d'être impliqué comme « gestionnaire de fait » en cas de difficulté. Le statut choisi revient alors à un schéma plus simple de société anonyme.

Insertion dans le contexte juridique : La loi bancaire ne connaît que les sociétés anonymes et les banques mutualistes et la législation générale guinéenne ne connaît ni les associations ni les fondations. Le projet initial de fondation s'accompagne de l'idée d'une loi spécifique pour le CRG. Avec le statut de société anonyme, le CRG s'insère dans la loi bancaire mais l'Etat définit un régime fiscal adapté, prenant en compte les différentes missions du CRG, notamment au niveau du développement rural, de l'aménagement du territoire et de la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Nature des propriétaires / actionnaires : Le capital est d'environ 252.000 euros ; le conseil d'administration reflète la structure du capital et est réparti en trois collèges : les représentants des caisses locales (40%), les représentants des salariés (35 %) et les autres partenaires (25% dont l'Etat 15% et l'IRAM 1,8%)

PPPCR : projet de SA (actionnaires salariés et extérieurs)

Les débats sur la forme juridique de l'institutionnalisation du PPPCR ont été importants au sein du projet à partir de 1993, et ont rapidement cristallisé les divergences de « vision » au sein du PPPCR. Le cadre légal de la Loi Parmec qui a été progressivement mis en place pendant cette période, n'offrait pas de solution « toute faite » pour un système financier de type PPPCR. L'hypothèse d'une transformation en système d'inspiration mutualiste, a été écartée par le projet en 1994, sur la base d'une étude menée par un sociologue burkinabé qui montrait que les femmes bénéficiaires étaient avant tout motivées par l'accès au crédit, mais ne souhaitaient pas s'investir dans la gestion du système financier. L'option initiale de décentralisation du projet en quatre institutions provinciales regroupées dans le cadre d'une fondation, et appuyées par un service commun, a été écartée, notamment par manque de statut juridique adéquat. C'est finalement un statut de société par capitaux, éventuellement associée à une ONG de développement prenant en charge sur un mode subventionné toutes les zones qui n'auraient pas encore atteint l'équilibre financier, qui a été retenu en 1996, et qui devait être mis en œuvre pendant la troisième phase du projet (1997-2001). Quatre types d'actionnaires étaient pressentis pour participer au capital : la CNCA, des actionnaires extérieurs (investisseurs éthiques, banques européennes, ...), l'opérateur Sahel Action et les salariés du projet. Ni Sahel Action, ni les salariés du projet n'ayant les moyens d'investir, plusieurs formes de dotation avaient été envisagées.

CVECA : caisse villageoise + union + service commun (GIE)

Choix de la solution juridique : Les unions de caisses se dotent d'un statut juridique minimum pour jouer le rôle d'intermédiaires financiers : association à but non lucratif dont les membres sont les caisses de base, considérées comme des associations de fait. Elles obtiennent une autorisation d'exercice légale. Le Service Commun prend le statut de GIE et fonctionne de façon autonome en contractualisant annuellement avec les Unions sur la base d'un cahier des charges.

Insertion dans le contexte juridique : La loi PARMEC régit les coopératives et mutuelles d'épargne et de crédit mais prévoit des conventions-cadres pour les IMF non mutualistes. A la mise en place de la Loi PARMEC, ce sont les Associations qui ont représenté les caisses pour signer la Convention-cadre avec le Ministère des Finances. La signature de la convention confère des obligations nouvelles pour les Associations, celle de contrôler les caisses de base, d'établir les états financiers consolidés, de veiller à ce que toutes les caisses respectent les règles prudentielles convenues avec le Ministère à la signature de la convention.

Nature des propriétaires : La propriété des caisses est toujours au main des villages mais les unions rassemblent les caisses membres et non les villages membres : le village reste propriétaire de la caisse mais voit son pouvoir de décision « borné » par des orientations et des normes communes au réseau.

Intérêts et limites des statuts juridiques pressentis

- ⇒ L'option choisie par EMT repose sur la professionnalisation, la cohérence, et le maintien de la mission mais elle crée une dépendance vis-à-vis d'actionnaires extérieurs : il n'y a pas à ce stade d'actionnaires internes et pas d'actionnaires cambodgiens.
- ⇒ Le CRG a pris en compte l'ensemble des acteurs parties-prenantes dans l'institution mais la complexité du montage peut conduire à des blocages dans les prises de décisions.

- ⇒ Au niveau du PPPCR, les enquêtes ayant montré que les femmes ne voulaient pas gérer l'institution, il a été conclu qu'elles ne voulaient pas être propriétaires. Pourtant, on pouvait encore éventuellement envisager une gestion professionnelle salariée avec une propriété par les clients.
- ⇒ Les CVECA évoluent vers la professionnalisation des caisses mais avec un risque d'affaiblissement de la gouvernance puisque leurs « propriétaires » (les villages) ne s'impliquent plus dans les prises de décisions.

Dans la gamme des solutions juridiques possibles, pourquoi avoir choisi ce modèle juridique ?

- ⇒ Le choix de la forme juridique est nécessairement limité (société anonyme, coopérative, association, parfois fondation). Même lorsque le contexte légal est peu contraignant, comme dans le cas du Cambodge, le mode de fonctionnement dans la phase projet, les stratégies de financement de la structure et les exigences des différents partenaires impliqués limitent les options possibles.
- ⇒ L'enjeu de l'institutionnalisation n'est pas celui de la forme juridique mais plus globalement du modèle de fonctionnement qui devra être en adéquation avec le fonctionnement réel de l'institution sur le terrain : bon équilibre entre actionnaires et gestionnaires ; cohérence dans les rôles et responsabilités de chacun des acteurs.

3.3.2. Qui a le pouvoir de décision ?

Au-delà de la propriété juridique, quels sont les acteurs qui prennent concrètement les décisions, décisions de gestion quotidienne et décisions stratégiques ? Selon la phase de développement de l'IMF (schématiquement, phase projet et institutionnalisation), le pouvoir des différents acteurs s'exerce de façon différente.

a) Dans la phase projet

EMT : la phase projet est marquée par la longévité de l'assistance technique (qui se maintient pendant la phase cruciale de l'institutionnalisation et s'appuie sur son expérience déjà longue sur le projet) et par la relation suivie avec un bailleur principal.

Vis-à-vis de l'Etat, le projet a pendant longtemps été lié au Ministère de l'Agriculture (feu vert expérimental, localisation des bureaux d'EMT et « protection » donnant les coudées franches au niveau opérationnel) ; cependant, de protecteur, le positionnement au ministère était devenu dangereux pour l'indépendance et la crédibilité du projet et EMT a déménagé ses bureaux dans Phnom Penh en dehors du ministère en 1995.

CRG : le rôle le plus important revient au bailleur de fonds qui fixe la mission initiale du projet, impose certaines orientations (comme le lancement de l'épargne en 1990) et suit les modalités d'exécution. Le gouvernement suit de près l'expérimentation et le ministère de l'agriculture en particulier est très présent dans les discussions sur les emplacements des nouvelles caisses et sur les rythmes d'extension.

PPCR : Le projet est placé sous la tutelle du Comité de pilotage. Celui est composé de représentants de la CNCA qui le préside, de l'AFD, de Sahel Action, du CIRAD. Le CP est l'instance centrale de décision stratégique, il définit les orientations du projet. Chaque institution dispose d'une voix, le président (CNCA) disposant d'une voix supplémentaire. Le Directeur du PPPCR, nommé par le CP, rend compte à celui-ci. Le CP peut également obtenir de l'information par les missions qu'il commande (institutionnalisation, contrôle, audit, recherche, ...), ainsi que par des missions qu'il peut lui-même effectuer sur le terrain.

CVECA : durant la phase de projet, le pouvoir de décision des caisses villageoises est partagé entre l'opérateur qui détient le savoir et la légalité, et les villages qui ont la propriété et la légitimité. Le gouvernement, qui est maître d'ouvrage, a eu un rôle de soutien et de facilitation et n'impose aucune prise de décision.

- ⇒ Complexité de la combinaison d'acteurs : Dès la phase projet, on observe une combinaison complexe d'acteurs intervenant dans l'organisation : bailleurs / Etat / opérateurs / cadres / clients. Les intérêts de ces acteurs divergent souvent, ce qui peut nuire à la pérennité de l'institution : élément de la politique rurale pour l'Etat et « affichage » pour le bailleur, parfois au détriment de l'indépendance de l'institution ; période prévue pour l'autonomie financière dictée par la simple durée administrative de la phase projet prévue par le bailleur, qui n'est pas conciliable avec une hypothèse de croissance réaliste ; vision à court terme aussi pour les emprunteurs qui ne sont pas incités à rembourser, etc. (GTZ / IRAM, 2001).
- ⇒ Stabilité de la combinaison : la place respective de chacun des acteurs est plus ou moins stable (entrée ou sortie de bailleurs ; changements d'options des bailleurs ou de l'Etat ; « turn-over » des assistants techniques ; participation plus ou moins forte des cadres et des clients, etc.). La stabilité permet une continuité et une cohérence dans les prises de décisions (on a vu que dans le cas des CVECA et d'EMT, une organisation reposant surtout sur l'opérateur a permis d'assurer cette stabilité). Selon les configurations, un des acteurs peut prendre un rôle prépondérant dans les prises de décisions. Des acteurs (et des personnalités), adaptés à une phase de développement, peuvent ne plus correspondre aux exigences sur une phase ultérieure. La combinaison doit assurer une continuité tout en s'adaptant à l'évolution de l'institution et de son environnement.
- ⇒ Répartition confuse des responsabilités : Du fait d'une multiplicité d'acteurs et d'un statut juridique souvent flou en phase projet, il y a un fort risque d'une répartition confuse des responsabilités. Beth (2002) évoque une répartition « aléatoire » des responsabilités. Ceci peut conduire à des options contradictoires ou à des blocages dans les décisions, comme le montre par exemple la phase finale du PPPCR (voir étude de cas) ;
- ⇒ Place de l'Etat : L'Etat se trouve souvent à une place incontournable du fait du fonctionnement par convention entre le gouvernement du pays et le bailleur de fonds. Cependant, l'Etat ayant de fait le pouvoir, ne l'exerce pas systématiquement (simple rôle de facilitation dans le cas des CVECA). Lorsque l'Etat exerce son pouvoir, il peut influencer les localisations de caisse, le type d'expérimentation ou participer plus directement avec l'implication de ses fonctionnaires. Comme on le voit dans le cas d'EMT, le gouvernement ne prend pas forcément un pouvoir de décision mais la proximité, ne serait-ce que géographique, du projet avec l'Etat peut brouiller les pistes, en particulier pour les clients.
- ⇒ Place des populations cibles : En termes d'implication des populations, à l'époque où se sont développés les projets étudiés, il semble que l'on soit arrivé avec des idées un peu pré-conçues de la volonté de participation ou pas des populations locales : auto-gestion proposée dans le cas d'EMT et des CVECA ; gestion salariée dans le cas du CRG et du PPPCR. Certaines expérimentations se sont révélées appropriées (CVECA) mais le plus souvent, l'expérimentation initiale a dû être modifiée (CRG, EMT) ou a conduit à un échec (PPCR). Quelle sont les compatibilités entre l'organisation sociale locale et la participation des populations ? A l'heure actuelle, davantage d'études préalables sont conduites sur l'organisation sociale locale et la volonté et la capacité des populations à participer à la gestion pour orienter les formes d'organisation possibles.

b) Dans la phase d'institutionnalisation

La place de l'Etat

EMT : Le problème de la propriété des fonds et du patrimoine s'est posé au moment de l'institutionnalisation, puisque l'Etat cambodgien était théoriquement unique propriétaire, sans que la question du transfert de propriété n'ait été réfléchi. Les fonds apportés par l'AFD appartenant formellement à l'Etat cambodgien, le ministère des Finances a signé un protocole avec EMT assurant une mise à disposition de ces fonds sous forme de dettes subordonnées, autrement dit sous forme de quasi-fonds propres. L'Etat n'ayant pas sa place dans une institution privée, cette disposition maintenait en l'état le droit de propriété des autorités sur les fonds issus des subventions, sans que cela ne se traduise par l'entrée du ministère au conseil d'administration.

CRG : Les subventions antérieures reçues par le projet sont en cours de rétrocession par l'Etat sous forme d'une subvention subordonnée à durée indéterminée. Après de longs débats tout au long de l'année 2001, l'Etat a souhaité prendre 15% du capital au sein du collège des partenaires extérieurs, sous forme de portage d'actions rétrocessibles à des actionnaires privés guinéens.

CVECA : l'Etat n'intervient pas directement dans le montage institutionnel des CVECA. Il n'y a pas de fonds à rétrocéder (si ce n'est un fonds d'assurance). Les immobilisations (bâtiments, véhicules, etc.) sont rétrocédées. Le gouvernement malien, comme dans la phase projet a été peu interventionniste.

- ⇒ Il faut rappeler que pour les institutions étudiées ici, on se trouve dans les quatre cas avec des projets bilatéraux, d'où une place majeure de l'Etat. Ce type de modèle n'est cependant pas forcément central dans le monde de la microfinance.
- ⇒ L'Etat prend une place « de fait » dans la négociation de la phase d'institutionnalisation lorsqu'il a dans la phase projet la propriété des capitaux fournis par les bailleurs de fonds. La réflexion sur la place de l'Etat dans l'institution doit être menée, en concertation, relativement tôt afin d'assurer une indépendance des acteurs internes dans la phase d'institutionnalisation. L'Etat peut être tolérant (EMT), facilitateur (CVECA) mais il peut nuire aussi à l'indépendance (choix politique de localisations, etc.) et à la crédibilité de l'institution.
- ⇒ L'Etat a un rôle de régulateur (fiscalité, réglementation, etc.) et l'on peut d'une façon générale s'interroger sur les conflits d'intérêt possibles entre l'Etat promoteur et l'Etat régulateur

La place de l'opérateur

EMT/GRET : en entrant au capital d'EMT, le GRET considère qu'il est mieux placé que les autres actionnaires pour garantir le respect de la vision et qu'il est celui qui connaît le mieux l'institution et qui est le mieux connu d'elle. Sa présence est utile aux autres actionnaires qui n'auraient pas investi sans engagement du GRET.

CRG/ IRAM : l'IRAM dans la phase institutionnalisée ne détient que 1,8% du capital. L'IRAM avait affirmé très rapidement que le CRG devait être une institution financière spécifique adaptée aux conditions de la Guinée et non une réplique du modèle Grameen Bank. Un gros effort a été mené pendant dix ans sur la formation des cadres et des élus et sur la construction d'un type particulier de rapports entre eux, la gestion en commun. Il était donc naturel que ces deux catégories aient une place majoritaire au capital. L'IRAM, à la demande des guinéens, est rentré au capital et au conseil d'administration dans le collège des partenaires extérieurs.

PPPCR : L'opérateur Sahel Action devait être actionnaire de la société par action

CVECA/CIDR : durant la phase d'institutionnalisation, l'assistance technique se retire complètement ; l'opérateur n'a vis-à-vis des Unions qu'un pouvoir de conseil et d'orientation qu'il tire de son autorité de promoteur. Les subventions d'équilibre qu'il continue à apporter au Service Commun en substitution au réseau, encore non financièrement autosuffisant, lui permettent de jouer un rôle d'arbitrage en cas de désaccord entre les deux parties.

- ⇒ L'institutionnalisation des 3 cas étudiés montre une grande diversité dans la place résultante de l'opérateur : le GRET, après débat en son sein, devient actionnaire majoritaire et appuie EMT avec deux assistants techniques ; l'IRAM devient actionnaire minoritaire (1,8%) ; le CIDR, pourtant très présent dans la phase projet, se retire totalement de la structure (même si le service commun a fait appel à lui au moment d'une crise).
- ⇒ L'institutionnalisation s'accompagne d'une autonomisation plus ou moins forte vis-à-vis de l'opérateur et ne coïncide pas forcément avec le retrait total de celui-ci. La façon dont est mise en œuvre l'institutionnalisation porte cependant les germes de cette autonomisation : possibilité d'élargir le tour de table des actionnaires, ce qui placera l'opérateur en position d'actionnaire minoritaire (EMT); retrait programmé de l'assistance technique (CRG, EMT), réduction des subventions d'équilibre (CVECA) etc. A défaut de cela, le risque est d'« institutionnaliser le projet » (et les contraintes en termes de dépendance technique et financière sur la pérennité de l'institution).
- ⇒ On peut citer ici un commentaire GTZ/IRAM (2001) : « même si l'objectif du projet, tel que défini dans des procédures participatives de planification était d'atteindre l'autonomie financière et de devenir une institution financière pérenne, la question sur les « propriétaires » de cet objectif et les acteurs qui s'y inscrivent, se pose. Peut être de la part des agences de coopération, a-t-on confié cet objectif ainsi que les activités correspondantes, consciemment ou inconsciemment, aux (seules) mains de l'assistance technique ? (...) Est-on, dans les faits, parvenus à un consensus à propos de l'avenir de l'institution, du partage des gains, mais également des responsabilités ? » (p 3).

La place des salariés et des clients

EMT : Place promise des salariés mais non effective à l'heure actuelle

La participation des salariés au capital est acquise en principe même si elle n'a pas été réalisée au moment de la création de la société parce que la réflexion n'était pas encore assez avancée. Un certain nombre de questions reste encore en suspend : l'entrée de quelques cadres seulement au capital ne semble pas forcément en phase avec la culture d'entreprise d'EMT, où la gestion collective est considérée comme une valeur importante. En revanche, l'idée que chaque salarié ait une part du capital, éventuellement via une association de salariés, risque d'être difficilement gérable : comment organiser la représentation et les avis cohérents d'une association de plus de 100 personnes, comment animer correctement son fonctionnement ?

L'actionnariat salarié risque-t-il d'accroître les inégalités au sein du personnel ou apporte-t-il une motivation supplémentaire ? D'autres mécanismes d'intéressement sont-ils préférables pour encourager l'engagement dans l'entreprise, sans faire supporter par les salariés le risque financier qui se rattache à tout actionnaire ? Y a-t-il des confusions potentielles avec le rôle de représentant du personnel pour les salariés présents au conseil d'administration ?

Sur cette dernière question, un préalable semble résider dans la mise en place interne des organes de représentation du personnel qui permettent de distinguer les « revendications » de premier niveau de la notion de prise de pouvoir des salariés au sein de l'actionnariat.

CRG : rôle prépondérant des acteurs internes (associés / salariés) au sein de la SA

Le montage, relativement original, correspond aux orientations de « gestion en commun ». L'idée de base est d'arriver à une répartition et un équilibre du pouvoir entre élus et techniciens avec un troisième collègue permettant regards « extérieurs », appuis et éventuellement arbitrages. Aucun des trois collègues n'a, à lui seul, la majorité.

CVECA : avec le retrait complet de l'assistance technique et l'absence de l'Etat ou d'intervenants extérieurs, un rôle exclusif est dévolu aux acteurs internes, séparés en plusieurs entités : les caisses de bases, membres des unions au statut associatif, et le service commun, sous forme de GIE qui regroupe les techniciens qui viennent en appui aux caisses et aux unions. Les relations entre le service commun et les unions et caisses sont contractuelles.

- ⇒ La difficulté de l'implication des salariés dans l'institution repose sur l'enjeu de leur place : intégration égalitaire ou d'une « élite » de salariés ? Dans le cas d'EMT en outre, la majorité des salariés ne sont pas encore prêts.
- ⇒ La participation des acteurs internes fait suite à un processus de long terme qui consiste à les associer aux prises de décisions et « destinées » de l'institution dès la phase projet. Cette participation, lorsque sa nécessité se fait sentir, se prépare et ne peut être décrétée car elle nécessite de la part des acteurs concernés un réel engagement (temps, responsabilité financière, fiduciaire, etc.).

Conclusions sur propriété et pouvoir

Si le choix du statut juridique semble souvent imposé ou du moins la gamme des possibles reste limitée, la marge de manœuvre dans l'application de ce statut est grande et il a été possible dans les cas étudiés d'élaborer un montage qui reste fidèle aux grandes orientations imprimées dans la phase projet (gestion en commun et trois collèges au CRG ; gestion par les salariés et actionnariat extérieur pour EMT ; auto-gestion et appropriation par les acteurs internes pour les CVECA).

- ⇒ Chacune des solutions reprend les options de base de la phase projet : il n'y a pas de coupure brutale du mode de gouvernance mais on fait le choix d'une certaine continuité.
- ⇒ Chaque structure de gouvernance a été construite « sur mesure » à partir de tâtonnements et de réflexions internes parfois alimentées par des intervenants extérieurs. L'absence de modèle pré-établi et la complexité de la démarche ont rendu impossible l'application d'une recette.
- ⇒ Un équilibre doit être trouvé entre (1) professionnalisation et recours à des acteurs extérieurs, formés et spécialistes et (2) participation et recours aux acteurs internes (salariés et clients), souvent moins formés, mais ayant une motivation et une vision stratégique de l'intérêt des services pour leur propre évolution et pour le développement de la zone d'intervention, et permettant une meilleure gestion des coûts.
- ⇒ Les formes de gouvernance sont en partie déterminées par les notions de pouvoir et de place respective de différents acteurs, mais la structuration juridique s'inscrit aussi dans une stratégie globale de financement.

Selon les contextes socio-économiques, un certain nombre de tendances se dessinent sur les compatibilités entre formes d'organisation locale et modèle d'IMF :

- ⇒ dans une société déstructurée (type Cambodge) ou dans laquelle la solidarité entre les gens est faible (zones de migrations, zones urbaines), il peut s'avérer difficile de s'appuyer dès le départ sur des modèles participatifs où les bénéficiaires seront responsables d'une partie des décisions.
- ⇒ dans une économie enclavée, isolée, à faible densité de population, le recours exclusif à du travail salarié peut être trop coûteux pour que l'institution atteigne l'équilibre financier, et des formes d'autogestion doivent être envisagées, le pouvoir de décision sur la gestion quotidienne (attribution des prêts, recouvrement, etc.) pouvant être assuré par les bénéficiaires.
- ⇒ La participation des acteurs internes n'est pas toujours possible ni souhaitable mais doit être réfléchie en fonction des contraintes (financières et institutionnelles) pour l'IMF et de la volonté des acteurs. Dans ce cas, des études sociologiques et anthropologiques sont utiles pour connaître l'histoire et la volonté d'organisation des populations locales.

Tableau de la place des différents actionnaires potentiels

	Comme actionnaire minoritaire	Comme actionnaire majoritaire
Etat	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Réponse à une place incontournable de l'Etat (Guinée) ☺ Etat protecteur, facilitateur et intervenant en soutien en cas de difficulté ☺ Facilitation du transfert de propriété lorsque l'Etat était maître d'ouvrage en phase projet (CRG) ; Possibilité de portage d'actions rétrocessibles à des investisseurs privés nationaux (CRG) ☺ L'Etat ne crée pas nécessairement de valeur ajoutée pour l'entreprise ; l'Etat peut être partenaire sans participer au capital ou avoir un siège au conseil ☺ Risque d'interférence; risques sur l'indépendance de l'institution 	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Risque d'interférence entre politique publique et stratégie de l'institution ; risques sur l'indépendance de l'institution ☺ Manque d'incitation pour les salariés
Opérateur	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Rôle d'arbitrage en cas de crise ou de conflits ☺ Pouvoir de conseil et d'orientation 	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Peut garantir le respect de la poursuite de la « mission » ☺ Stabilité, cohérence, professionnalisme, connaissance de l'institution ☺ Inspire confiance aux actionnaires potentiels ☺ Conflits d'intérêt ☺ Risques d'« institutionnalisation » du projet : reproduction des structures et des habitudes du projet (dépendance technique envers l'opérateur ; moindre attention apportée à l'autonomie financière, etc.) ☺ Risque d'affaiblissement de l'implication des acteurs internes (salariés, clients)
Salariés	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Motivation des salariés ☺ Les managers actionnaires sont un gage pour certains actionnaires externes ☺ Complexité du montage 	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Motivation des salariés ☺ Bonne connaissance du fonctionnement de l'institution ☺ Conflits d'intérêt ☺ Risques de dérive de la mission sociale ☺ Risques de différenciation entre les salariés ☺ Efforts nécessaires en termes de formation
Clients	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Motivation des clients ☺ Equilibre entre clients élus et techniciens salariés ☺ Complexité du montage ☺ Efforts nécessaires sur la formation (place et rôle des clients en tant qu'actionnaires) 	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Vision stratégique du rôle des services pour eux et pour la zone d'intervention ☺ Clients propriétaires, et aussi gestionnaires : réduction des coûts de transaction ☺ Conflits d'intérêt ☺ L'institution doit consentir des efforts importants en termes de formation (enjeux de l'institutionnalisation ; vision stratégiques, prévention des risques, adaptation à l'environnement, etc.) ☺ Quelle compatibilité avec les formes d'organisations sociales locales ? Difficilement concevable dans des sociétés déstructurées (ex : Cambodge)
Actionnaires extérieurs	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Regard et contrôle extérieur, appui, arbitrages ☺ Sources de fonds et d'expertise 	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Professionnalisme ☺ Ouverture et diversité des profils des actionnaires ☺ Faible connaissance de l'institution, parfois du pays pour les actionnaires étrangers => mauvaise évaluation des risques ☺ Risques sur la poursuite de la « mission », notamment si l'exigence de rendement financier prime ☺ Risque d'affaiblissement de l'implication des acteurs internes (salariés, clients)

3.4. COMMENT S'EXERCE LE POUVOIR DE DECISION ?

3.4.1. Visions stratégiques et capacité de prévisions

EMT : Si l'objectif de pérennité a été affiché très tôt, en revanche, ses implications et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ont été découverts dans l'action. Jusqu'en 1997-98, le GRET estime qu'il n'avait pas encore une stratégie d'institutionnalisation claire, permettant de fixer les différentes étapes et la façon de les aborder. Ceci explique un certain retard parfois dans la prise en compte d'enjeux comme ceux de la construction de ressources humaines. L'accent a été mis d'abord sur la viabilité financière avant la viabilité institutionnelle et la viabilité sociale.

CRG : La notion de « projet » renforce, par certains côtés, une logique budgétaire, c'est-à-dire dépenser les différentes rubriques prévues sans se soucier des recettes correspondantes. Dans le cas du CRG, ces pesanteurs sont en partie estompées au cours de ces dernières années car l'objectif de la construction d'une institution et d'équilibre financier est clairement affirmé, au moins depuis 1994. Les agents de crédit et les élus raisonnent en termes d'équilibre financier de leur caisse locale et de l'ensemble du réseau. Mais cette approche a été entravée par la lenteur de l'institutionnalisation, annoncée mais toujours repoussée pour de multiples raisons, et par le maintien de la dépendance vis-à-vis des subventions extérieures.

CVECA : Des dysfonctionnements, liés essentiellement à une croissance non maîtrisée, sont nés du défi de l'institutionnalisation, de l'atteinte de l'équilibre financier au retrait du projet et du choix de la croissance financière pour ce faire. Le Service Commun a fait appel au CIDR pour aider le réseau et le GIE à réaliser un Plan de développement à moyen terme pour avoir de la visibilité.

Un Plan de Développement à Moyen terme a ainsi été défini, de façon participative, prévoyant la création d'une trentaine de caisses, pour réduire les caisses trop importantes comptant beaucoup de membres hors du village. Des nouvelles règles ont été définies au sein des Associations pour limiter les adhésions extérieures et des ratios prudentiels ont été fixés pour limiter les risques sur les gros dépôts et les gros crédits, surtout en provenance de non résidents. Un programme d'animation et une campagne marketing ont été prévus pour regagner la confiance des adhérents du village, les petits déposants et les petits emprunteurs qui se sont éloignés des caisses. Des produits financiers seront mis en place pour les inciter à ré-investir la caisse. Des mesures seront prises pour intéresser à nouveau les autorités du village au fonctionnement de la caisse, de façon à repositionner la caisse comme outil de développement économique du village.

Les cas étudiés soulignent l'importance de la prise en compte d'un certain nombre de points dans les prévisions et la définition de la stratégie d'une IMF :

- ⇒ Importance de la visibilité : les prévisions à moyen et long termes doivent prendre en compte les risques, les intérêts et les attentes des différents acteurs ; les moyens à mettre en œuvre (formation, nouveaux produits, nouvelles caisses) ; les moyens financiers appropriés et les contraintes budgétaires.
- ⇒ Importance de la cohérence des objectifs : il faut s'assurer de la cohérence des objectifs et ne pas sous-estimer des éléments de la viabilité aux dépens d'autres objectifs (les efforts pour atteindre l'autonomie financière se font par exemple au dépend de la maîtrise de la croissance ou de la formation). Tout doit avancer de front, d'où l'intérêt d'un plan stratégique prenant en compte toutes les dimensions de l'institution.
- ⇒ Importance de l'implication des acteurs dans les planifications : comme on l'a souligné en introduction, la gouvernance, c'est le « pouvoir partagé », or ce pouvoir ne peut être partagé ou du moins les décisions ne peuvent être appropriées par les acteurs si ceux-ci n'ont pas participé à leur définition et s'ils ne sont pas en accord avec ces décisions.
- ⇒ Risques des prévisions non tenues : les prévisions non tenues peuvent conduire à une perte de crédibilité de l'équipe dirigeante et une perte de motivation des acteurs impliqués.

3.4.2. L'information

EMT : des outils de comptabilité sont mis au point à partir de 1994-95. Costa, pour COMptabilité et STATistiques est élaboré par l'assistance technique, par des non-spécialistes. Un informaticien rejoint l'équipe en 1998. En 2002, le système d'information est en voie de remplacement (opération lourde se déroulant sur 18 mois). Tableaux de bord mensuels. Des difficultés existent au niveau interne entre les départements moins par défaut de transparence que par difficulté à échanger la bonne information.

CRG : système comptable manuel au niveau des caisses, centralisé et informatisé au niveau du siège ; études régulières qui ont une traduction directe sur les produits, le choix des emprunteurs ou l'organisation ; missions d'appui ; compte-tenu des distances, il existe un certain délai (2 à 3 mois) avant d'avoir des indicateurs synthétiques vérifiés et disponibles. Un point noir : la maîtrise des simulations financières reste dans les mains de l'opérateur ou des consultants extérieurs

PPCR : pendant la première phase, un logiciel de gestion des crédits (*Crédis 1*) avait été conçu spécifiquement pour le PPPCR. Il avait donné relative satisfaction, mais s'était avéré très rapidement dépassé par le volume des crédits à gérer. Le système d'information mis en place s'est avéré à la fois dépassé par la croissance et structurellement défaillant dans la mesure où le suivi des crédits effectué ne pouvait être rapproché avec la comptabilité.

CVECA : documents administratifs et comptables produits et détenus par les « gérants » villageois (deux caissiers et le contrôleur), transmis au comité de crédit qui octroie et recouvre les prêts. Dans les villages où il y a une bonne cohésion sociale et où l'autorité est respectée, l'information circule ; dans le cas contraire, l'information ne passe pas bien ou n'est pas fiable. Les unions où la cohésion est forte vont davantage réagir que les autres, qui vont laisser passer l'information jusqu'à ce qu'une crise ne se pointe. Selon la date des assemblées inter-caisses, l'information sur la performance des caisses peut dater de plus ou moins six mois, ce qui peut être un peu long compte-tenu de la volatilité des situations des caisses. L'information sur l'ensemble du réseau est établie par le service commun, en fin d'année, pour les autorités de tutelle.

Par rapport à la gouvernance, le système d'information et de gestion d'une IMF permet de préparer les décisions opérationnelles et stratégiques et d'alimenter le contrôle. Par ailleurs, il va offrir aux différents acteurs le pouvoir de retenir, de choisir, de masquer ou de diffuser largement l'information.

Un certain nombre d'enjeux touche la qualité du système d'information pour appuyer la gouvernance d'une IMF :

- ⇒ Rapide disponibilité des informations : les situations pouvant se dégrader extrêmement vite en cas de mauvais fonctionnement, cela nécessite des prises de décisions rapides et alimentées par une information précise et fiable.
- ⇒ Outils adaptés à la taille de l'IMF : en phase projet, parfois, des outils propres sont adaptés par les équipes techniques mais on aboutit souvent à des limites qui demandent des outils plus perfectionnés et le recours à des spécialistes. Le passage de l'information dans les mains des « spécialistes » qui ne sont plus forcément les acteurs directement impliqués dans les prises de décision rend incontournable la question de savoir comment assurer un relais efficace de l'information vers ceux qui prennent les décisions.
- ⇒ Outils adaptés au mode de fonctionnement de l'IMF : parmi l'ensemble des IMF, les systèmes de crédit direct à caution solidaire sont sans doute ceux qui sont le plus difficiles à appréhender à travers un système d'information informatisé, notamment du fait du très grand nombre d'opérations (crédits individuels avec des remboursements fractionnés) et de leur dispersion. Cela conduit à élaborer des systèmes ne prenant pas en compte le crédit individuel, mais un niveau agrégé (au mieux le groupe de caution solidaire, mais le plus souvent un niveau supérieur, le comité de crédit par exemple). D'où un effet « boîte noire » aux niveaux inférieurs, qui ne peut être contrecarré que par l'efficacité du contrôle social du crédit et/ou par un effort important de suivi par les agents de crédit, ce qui requiert du temps et complique les procédures de gestion

(dans la mesure où il reste un volume important de papier à traiter au niveau de l'agent).

- ⇒ Fiabilité et diffusion de l'information : l'environnement dans lequel est produite l'information (degré de scolarisation des acteurs, cohésion sociale, distances) déterminera en partie la fiabilité et la bonne utilisation de l'information. On peut avoir un système d'information qui produit une bonne information mais qui sera inefficace faute de « relais » suffisants vers les instances d'exécution : mauvaise circulation, mauvaise compréhension, délais d'obtention, etc.
- ⇒ Coût de production de l'information : la qualité de l'information dépendra du nombre de personnes la produisant, de la qualité du SIG, de la fréquence et de la qualité des contrôles ce qui implique des coûts à mettre en balance avec la viabilité financière dans les choix stratégiques opérés par l'IMF.

3.4.3. Mode d'élaboration et mode de prise de décision

a) Niveau d'élaboration des prises de décision

EMT : les décisions courantes de l'institution sont prises par le Directeur Général, en lien avec la petite équipe de cadres (certaines décisions sont déléguées au niveau provincial). Point hebdomadaire (plus d'information que de décision) du DG avec le président du CA. Un certain nombre de décisions de la direction exigent l'approbation formelle du président du CA (emprunt au nom de l'institution, action légale, acquisition de biens, création de filiales, etc.).

CRG : dans un réseau national, avec de longues distances et des systèmes de transport et de communication de mauvaise qualité, la décentralisation / déconcentration est indispensable. L'essentiel des décisions est pris après réunions collectives de divers niveaux et de diverses fréquences (hebdomadaires à trimestriel). Cette large concertation et l'impression, assez générale, qu'il est possible d'être écouté et de faire des suggestions ont contribué fortement à la décrispation du climat social (gestion relativement autoritaire par l'ancien directeur).

PPCR : Les décisions stratégiques sont prises au niveau du Comité de pilotage (mais faute d'un consensus entre les membres, il y a souvent des tensions et des blocages). Les décisions opérationnelles quotidiennes sont prises par l'Unité centrale.

CVECA : Les décisions opérationnelles sont prises dans les caisses par les membres des comités. Les décisions stratégiques sont prises en assemblée inter-caisse, au niveau de l'Union, par l'ensemble des délégués des caisses présentes.

- ⇒ On observe une différence de gouvernance entre des systèmes à prise de décision davantage centralisée (EMT, PPCR) et des systèmes plutôt décentralisés et plus participatifs (CVECA, CRG). Les contraintes de distance et d'isolement peuvent être en partie compensées par une plus grande décentralisation des prises de décisions ; la décentralisation des prises de décisions implique alors que les décideurs soient partie prenante de l'institution à travers, en particulier, une forme de participation à la propriété de l'institution. On retrouve en effet liés la décentralisation des décisions et la participation des acteurs de base à la propriété de l'institution dans les cas des CVECA et du CRG. L'entrée de l'ensemble des salariés d'EMT au capital de la SA devra sans doute s'accompagner d'une plus grande implication dans les prises de décisions.
- ⇒ Nécessaire rapidité de réaction étant donnée que les situations peuvent dégénérer très rapidement : il faut pouvoir distinguer les actions qui nécessitent des prises de décisions rapides (CA exceptionnel, responsabilité d'un nombre limité d'acteurs, etc.) de celles qui peuvent attendre et faire l'objet d'une large concertation.

- ⇒ Comment conserver la cohérence d'ensemble ? Avec la centralisation, la cohérence est assurée de fait par le « sommet ». Dans le cadre de la décentralisation, le principe de subsidiarité peut s'appliquer : la décision est prise au niveau le plus bas où elle doit être appliquée. Ainsi, le niveau des taux d'intérêt, les calendriers d'octroi et de remboursement, la nature des services peuvent varier d'une caisse à l'autre. Quelles décisions peuvent être laissées à la base, quel doit être le socle minimum commun ?

Les décisions fixées par les caisses de base dans un modèle décentralisé

Exemple du CRG

Depuis quelques années, les caisses locales disposent de statuts et de règlements intérieurs, encadrés par une loi définissant les règles applicables aux associations locales d'épargne et de crédit. Bâties à partir de modèles standards, ces textes sont susceptibles d'être adaptés localement dans certaines de leurs dimensions selon les souhaits des associés. Les règles fondamentales restent cependant intangibles, comme la fixation des taux d'intérêt débiteurs et créditeurs, pour ne reprendre que cet exemple. En revanche, le nombre de membres du Comité de Gestion, ou les jours et heures d'ouverture, pour ne reprendre là encore que quelques exemples, sont susceptibles d'être modifiés. La création de la société privée a été l'occasion de revoir l'ensemble des textes et de les faire enregistrer auprès des services préfectoraux.

Un contrat d'affiliation « relie » les caisses à la structure centrale, le « siège », précisant les droits et devoirs des partenaires. En particulier, ce contrat prévoit les règles d'affiliation et de désaffiliation au réseau CRG, donnant droit à l'exercice des activités d'épargne et de crédit, ou au contraire, interdisant cet exercice en cas de sanction.

Exemple des CVECA

Au niveau des CVECA, l'octroi des crédits, la rémunération des comités et des gérants et l'affectation des résultats est laissé à l'initiative des caisses. Par contre, les Unions fixent les ratios prudentiels et l'accès au refinancement et définissent les contrats avec le Service Commun.

b) Identification et gestion des conflits d'intérêt

EMT : les actionnaires principaux sont de fait en situation de conflit d'intérêt potentiel (assistance technique du GRET, prêt à taux de marché de la SIDI, vente de service par HORUS). La parade formelle réside dans des procédures précises d'attribution des prestations de services, et le fait que lorsqu'un actionnaire est concerné par une décision il ne prend pas part au vote.

CRG : IRAM, en position d'actionnaire et d'assistant technique ; cependant, sa position d'actionnaire très minoritaire limite son influence sur les décisions stratégiques. Place importante des salariés et des associés en tant qu'actionnaires.

- ⇒ Conflits d'intérêt potentiels pour les opérateurs ou organismes d'appui en position d'actionnaires (CRG, EMT) : des procédures claires d'attribution de prestations de services et la confiance entre les actionnaires peuvent limiter les risques.
- ⇒ Conflits d'intérêt potentiels pour les salariés en position d'actionnaires qui peuvent confondre leur rôle dans les décisions stratégiques visant la pérennité et le maintien de la mission de l'IMF et leur position de salariés défendant leur intérêt propre. Ce risque paraît assez inévitable et peut être atténué par la présence d'un syndicat qui jouera le rôle de défense des intérêts des salariés, et une bonne formation/information qui clarifie la différence entre les positions de représentants du personnel (défense de l'intérêt des salariés) et d'actionnaire (défense de l'intérêt de l'institution).
- ⇒ Conflits d'intérêt des clients comme gestionnaires : les clients en tant qu'« associés » risquent de vouloir défendre en premier lieu l'accessibilité, la diversité et le faible coût des services au dépend de la viabilité financière de l'institution.
- ⇒ Dans le cas du CRG, on peut voir que le lent approfondissement des principes de la « gestion en commun » a permis de convaincre les partenaires de la nécessité de leur étroite collaboration. Il serait faux de dire que tous en sont totalement convaincus, la

formation va se poursuivre encore de longues années, mais la plupart, et en tous cas les leaders, ont bien réalisé, à travers leurs propres expériences au niveau des Caisses Locales, plutôt positives, mais aussi celles moins convaincantes d'autres réseaux, et en particulier celle catastrophique du Crédit Mutuel de Guinée, que la « gestion en commun » était incontournable pour maintenir un haut niveau de performance.

3.4.4. Mise en œuvre : capacité d'exécution des décisions prises

a) Formation

Quelles sont les interactions entre gouvernance, niveau de participation et formation ?

EMT : En l'absence de ressources humaines de bon niveau au Cambodge, les cadres de l'institution ont appris leur métier à EMT, progressant essentiellement par promotion interne. Les efforts et le temps nécessaires à la formation et à l'évolution des compétences au sein de l'institution ont toutefois longtemps été sous-estimés. Alors que les parties prenantes avaient l'idée de réduire l'assistance technique, plus EMT grandissait, plus elle requérait un personnel techniquement compétent, et moins il était possible de se passer d'assistance technique. Travailler à faire émerger par l'équipe de cadre cambodgiens ce que devait être la « vision », puis la « mission » de la future institution a marqué, en 1997, une étape importante dans la montée en puissance de cette équipe sur le chemin de l'autonomie par rapport à l'assistance technique.

CRG : Le niveau des agents de crédit est celui de sortant de l'université, quelle que soit la spécialisation. Un effort important de formation a été réalisé depuis le départ (formation initiale, suite de modules spécialisés, formation à l'extérieur, voyages d'études, séminaires, etc.). La mise au point d'un module « gestion en commun » suivi conjointement par certains élus et certains cadres a joué un rôle psychologique important. Un enjeu fort de l'institutionnalisation est d'anticiper la formation des futurs acteurs du CA dans le comité de pilotage.

PPCR : Peu de dispositions ont été prises tout au long de la vie du projet pour faire acquérir à l'ONG opératrice les compétences nécessaires à l'exercice d'un mandat d'opérateur de système de microfinance. De son côté, l'ONG n'a pas formulé de demande sur ce point. Une part importante des défaillances ultérieures de la gouvernance résulte de ce manque de compétences, et du fait qu'aucune des institutions qui ont accompagné le processus ne s'est réellement préoccupée de les lui faire acquérir.

Au niveau des agents de crédit, les recrutements rapides engendrés par la croissance, et le rythme de formation afférant, ont sans doute contribué à fragiliser la maîtrise du métier, l'intégration des agents dans le projet, et la construction d'une « culture d'entreprise », ciment de bonne gouvernance. Mais, plus fondamentalement, c'est le faible niveau de formation initiale, et la difficulté ultérieure de le renforcer, qui ont limité la capacité des agents à jouer un rôle actif dans la structure de gouvernance du projet : difficulté d'analyser, de synthétiser et d'exprimer les problèmes, difficulté d'organisation et d'expression d'une réflexion collective, difficulté de dialogue avec la hiérarchie du projet...

CVECA : Les membres des comités de gestion sont formés par des responsables de l'Union et recyclés par le Service Commun. Le danger peut être une formation trop opérationnelle, à la tâche, sans transmission de l'esprit, du savoir être en même temps que le savoir-faire pur.

- ⇒ Importance de la formation parfois sous-estimée à l'origine des projets : trouver les moyens financiers, le temps disponible pour l'équipe, la formation adaptée est souvent difficile.
- ⇒ Ne sommes-nous pas encore en train de sous-estimer les besoins alors que l'institutionnalisation des projets exige un personnel pointu, compétent et capable d'assumer de lourdes responsabilités (fixation des taux d'intérêts, recours à l'emprunt externe, maîtrise de la croissance, etc.) ?
- ⇒ La participation des acteurs de base ne nécessite pas forcément un niveau de scolarisation élevée mais a des conséquences importantes sur les besoins de formation (ex : CVECA)

- ⇒ Les aspects techniques ne sont qu'un élément : importance du savoir-être (vis-à-vis des clients/usagers et en interne, bonne collaboration entre élus et salariés, entre différents niveaux hiérarchiques, mise en application de la « mission » de l'institution, etc.). La formation participe à la culture d'entreprise.

b) Gestion des compétences

EMT : L'équipe de direction actuelle est essentiellement formée de cadres jeunes qui ont commencé par des postes proches du terrain. Cela donne une culture forte à l'organisation mais un manque relatif d'expériences et de compétences. Deux assistants techniques sont là pour pallier les lacunes et former.

CRG : L'exécution repose d'abord sur une claire répartition des rôles. Elus et salariés gèrent en commun l'institution. La répartition des pouvoirs dans la gestion en commun est différente du mutualisme (où, en principe, le pouvoir est aux membres mais, en réalité, souvent aux techniciens) ou de la cogestion (où toutes les décisions sont prises en commun). Dans la gestion en commun, certaines fonctions sont attribuées à certains (par exemple, les papiers « aux agents de crédit »), d'autres sont faites ensemble. On recherche au maximum la concertation et l'équilibre des pouvoirs. Il y a une répartition des fonctions (mais aussi du partage des résultats au niveau des caisses de base) entre élus et techniciens.

PPCR : Le projet a souffert d'une répartition des responsabilités et des tâches mal définie entre projet, opérateur, assistance technique et « base arrière » CIRAD. Cette mauvaise définition des tâches a été la cause d'incertitudes, d'approximations et de tensions au sein de l'institution.

Les premiers salariés ont été recrutés avec un niveau de scolarisation faible ; par la suite, des salariés aux compétences plus fortes ont été recrutés, ce qui a pu poser des problèmes de déroulement de carrière pour les techniciens de base.

CVECA : Les membres des comités de gestion, nommés selon les règles d'une « alchimie » villageoise, et les caissiers et contrôleurs, choisis par le village pour leur valeur morale et leurs compétences, sont responsables de la mise en œuvre.

D'une façon générale, un certain nombre d'éléments dans la gestion des compétences au sein d'une IMF ne sont pas immédiatement saisis comme incontournables ou pouvant devenir problématiques dans le futur proche de l'institution ; pourtant, ils prennent souvent à moyen ou long terme une importance forte alors que l'IMF grandit et « vieillit ».

- ⇒ Importance d'une répartition claire (et écrite) des tâches et des responsabilités, dès le début de la phase projet.
- ⇒ Gestion de carrière : à un niveau expérimental et pour un projet de petite taille fortement encadré par l'assistance technique, les premiers salariés sont parfois recrutés avec un faible niveau de compétences. Lorsque l'institution se développe, des salariés avec un niveau de compétences élevé sont recrutés et les techniciens de base peuvent se sentir supplantés. D'où l'importance d'une gestion des carrières, ce qui n'implique pas forcément une progression linéaire, mais l'offre de fonctions différentes pour les salariés anciens (contrôle, etc.). Ce point rejoint celui des systèmes d'incitation.
- ⇒ Question de la relève : avec l'ancienneté de l'IMF, de nouveaux salariés vont entrer sans avoir connu les débuts de l'institution, la construction et les discussions autour de sa mission et de ses objectifs au départ. Comment va-t-on transférer ces notions aux deuxièmes générations (et suivantes) d'élus et de salariés ?

c) Systèmes d'incitation

EMT : Il existe un système d'incitation dont l'allocation dépend des performances (établies par l'évaluation annuelle) pour les agents de crédit et personnel d'appui (en moyenne l'équivalent d'un treizième mois). Les primes des managers représentent un pourcentage (entre 2 et 3,5%) du résultat financier net annuel. Les salaires sont ceux du marché, un peu bas pour certains postes.

CRG : La grille des salaires et les primes font l'objet de négociations régulières avec le syndicat. Une partie de la rémunération est mobile et dépend à la fois de l'éloignement et de différents critères de résultats (notamment le taux de remboursement).

Globalement, la rémunération des agents est supérieure à celle de la fonction publique mais pour un travail plus important et très peu d'occasion de corruption.

PPCR : Dans l'évaluation réalisée en fin de seconde phase, l'augmentation de la productivité du travail, à la base de la croissance, est un des indicateurs qui semble avoir accrédité l'idée de la viabilité du PPCR à long terme et de sa capacité à atteindre l'équilibre financier. Pourtant, il en a résulté une diminution forte du suivi direct, une distanciation entre clientes et agents, et un renforcement du rôle et du pouvoir des responsables de comité de crédit.

CVECA : La fidélisation passe par une incitation financière suffisante. Ils sont rémunérés au résultat de la caisse (en général, 15% distribués pour les membres des comités ; 15 à 30% pour les caissiers et contrôleurs). Pour les caisses en difficulté, la rémunération peut être insignifiante : dans ces cas, il a été décidé de fixer une indemnisation minimale pour donner une chance à la caisse de se redresser.

La rémunération au résultat doit être bordée avec des plafonds et d'autres éléments d'évaluation des performances doivent être introduits pour éviter les dérives.

- ⇒ Importance de la fidélisation des cadres et des agents (stabilité, formation)
- ⇒ Chaque institution a cherché des systèmes d'incitation financière pour motiver ses acteurs (salariés ou élus). Cela repose le plus souvent sur une rémunération additionnelle basée sur les bénéfices de la caisse locale pour les acteurs locaux ou à l'échelle centrale. Une rémunération fixe minimale, quels que soient les résultats, est nécessaire.
- ⇒ Les systèmes d'incitations doivent être équilibrés pour ne pas pousser à une croissance trop rapide ou une dérive de la mission de l'institution exclusivement vers les « gros » clients.
- ⇒ Au delà des systèmes d'incitation, un mode de régulation général doit être trouvé pour assurer une mise en œuvre cohérente avec la mission de l'institution : mode de sélection des agents, des membres des comités ; répartition claire des tâches ; contrôle par une autorité reconnue des orientations de l'institution, etc.

3.4.5. Le contrôle

EMT : le système de contrôle se compose d'une équipe d'auditeurs interne, d'un comité d'audit instauré pour veiller au contrôle des risques dans l'institution (mais qui manque encore de personnalités extérieures), d'un contrôle externe par la banque centrale (mission annuelle de supervision) et d'un commissaire au compte (PriceWaterHouse). Globalement, les cadres d'EMT n'ont pas une culture orientée vers la prévention des risques (très peu d'impayés jusqu'à présent). La composition du CA, qui comprend trois-quarts de personnes externes au pays rend également difficile l'anticipation des risques.

CRG : le premier niveau de contrôle provient de la qualité de la comptabilité, d'un système d'inspection interne avec des visites fréquentes et imprévisibles et d'un audit externe indépendant et régulier. Le deuxième niveau vient du flux régulier d'information dans les deux sens. La gestion en commun et les différents niveaux de décision permettent des équilibres de pouvoir et de contre-pouvoir.

PPCR : deux raisons majeures peuvent expliquer une création tardive du contrôle interne (1995). Dans la

« vision développementaliste/humaniste » qui a sous-tendu les deux premières étapes de développement du projet, la confiance était un des concepts clé qui fondait la démarche : le contrôle ne faisait tout bonnement pas partie de la « culture du projet » ; par ailleurs, la fonction de contrôle exigeait donc une adaptation de procédures, mais aussi de compétences, pour intégrer les spécificités du système financier, et il s'est avéré difficile de trouver sur le marché du travail et dans le milieu bancaire les ressources nécessaires pour répondre à cette fonction.

CVECA : Le contrôle est mis en place à tous les niveaux : interne (contrôleur interne à la caisse et comité de gestion) ; croisé entre les caisses (contrôleurs agréés par l'Union) ; « interne-externe » (Service commun) ; externe (cabinet d'expertise comptable et Ministère des Finances). Il y a un risque de niveau de scolarisation trop faible sur les niveaux internes, de trop longs délais pour la surveillance par le Service commun, de qualité et d'approfondissement insuffisants pour le contrôle externe.

- ⇒ Bien que l'on parle de « crédit », qui renvoie, littéralement, à la confiance, tout système financier doit reposer dès le départ sur un système fiable de contrôle.
- ⇒ Le système de contrôle comprend des procédures de contrôle interne, mais également le « regard extérieur » : autorités de régulation bancaire et/ou auditeur externe (mais qui, dans beaucoup de pays, n'a pas les capacités de surveillance requises, faute de moyens humains et financiers) ; complémentarité de tous les niveaux, chaque niveau pouvant avoir des éléments de faiblesse (faible scolarisation ou acteurs « juges et parties » en interne ; faible implication, incompétence ou irrégularité en externe).
- ⇒ Le système de contrôle peut s'appuyer sur des mesures concrètes qui responsabilisent directement les acteurs, à l'exemple d'une double clé du coffre détenu par un élu et un salarié au niveau d'une caisse locale.
- ⇒ La fonction de contrôle doit être mise en œuvre en fonction des spécificités de l'institution (faible scolarisation, groupes de solidarité, auto-gestion, etc.)
- ⇒ Cette réflexion sur le contrôle (nécessité de différents niveaux et complémentarité de ces niveaux) peut se retrouver sur d'autres éléments de la gouvernance, en particulier, sur l'équilibre à trouver entre participation à la base et « autorité centrale » qui assure la cohésion et la cohérence d'ensemble.

Conclusion sur l'exercice du pouvoir

La gouvernance d'une institution s'exécute comme une chaîne continue entre la stratégie, la diffusion de l'information, les prises de décision, l'exécution et le contrôle. Tout chaînon manquant ou faible fragilise l'ensemble de la structure. Il faut donc établir une cohérence d'ensemble des maillons : système d'information, de formation et de contrôle adaptés à un faible niveau de scolarisation initial des salariés et des élus ; niveau de prise de décision adapté à l'isolement des caisses de base de l'IMF ; répartition des tâches et des responsabilités adaptée à l'environnement social des acteurs, etc.

35. LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES RISQUES ET DES DYSFONCTIONNEMENTS

Les dysfonctionnements et les crises sont d'excellents révélateurs de la gouvernance. Ils montrent la plus ou moins forte capacité d'une part, à prévenir les risques potentiels, d'autre part à prendre rapidement les décisions appropriées, acceptables par les différents acteurs et susceptibles de conduire à un nouvel équilibre. Celui-ci est éventuellement plus satisfaisant, car surmonter ensemble des épreuves peut ressouder des équipes et conduire à des nouvelles règles plus efficaces. Malheureusement, l'analyse des crises, qui est riche d'enseignements pour tous, se heurte à des mécanismes de censure très profonds (par exemple, le refus d'analyser jusqu'à présent la faillite du Crédit Mutuel de Guinée ou les difficultés à mettre en

débat public celle du PPPCR du Burkina) car elle remet en cause, au-delà des personnes, le fonctionnement de certaines institutions (bailleurs de fonds, opérateurs, ministères de tutelle, etc.). On préfère, par un raisonnement à courte vue, « mettre la poussière sous le tapis », au lieu de prendre du recul et de tirer des leçons valables pour la plupart des autres IMF.

3.5.1. La gouvernance doit anticiper les risques

Une des composantes essentielles de la gouvernance est de savoir analyser les risques. La liste des risques n'est jamais exhaustive et les classifications sont toujours discutables. Il est cependant essentiel d'acquérir progressivement une culture du risque qui permet d'envisager à froid les risques potentiels et de préparer une gamme de réponses. Quand les risques prévus ou nouveaux arrivent, il s'agit d'enrichir sa culture par l'étude de procédures mises en œuvre et de leurs effets. A titre indicatif, on peut dresser un tableau provisoire des principaux risques potentiels¹.

Tableau : Les risques à prendre en compte pour les institutions de microfinance

I Risques opérationnels	
Risques crédit	Non-remboursement, liquidité, inadaptation des agents aux nouveaux produits
Risques délictuels	Détournements, vols...
Risques transactionnels	Transport de fonds, sécurité des caisses...
Risques « personnel »	Accidents du travail, responsabilité civile...
II Risques informationnels	
Systèmes d'informations	Non fiables, informations tardives, personnes clé non informées...
Systèmes comptables	Procédures déficientes ou inexistantes, mal appliquées ; qualité du contrôle et de l'audit, non mise en œuvre recommandations de l'audit
Systèmes décisionnels	Fiabilité, pertinence, régularité...
III Risques organisationnels	
Risques « flou de l'organisation »	Clarté des responsabilités et des définitions de poste
Risques « personnel »	Adéquation du type de personnel aux tâches, adéquation de la fonction politiques salariales, prévention et gestion des conflits
Risques « encadrement »	Fidélisation, formation au management (routinisation)
Risques liés au contrôle interne et à l'inspection	Application des procédures, séparation des fonctions
Communication, relation avec l'extérieur	Cohérence et qualité, communication interne et externe
IV Risques stratégiques	
Statuts	La structure juridique, les instances de direction et de représentation sont-elles toujours adaptées à la mission ?
Financement	Equilibre autofin., épargne, refinancement, fonds propres. Cohérence de politique d'actionnariat
Politiques produits et développement	Adéquation produits et publics
Environnement concurrentiel	Pratiques concurrentielles déloyales. Saturation de l'offre.
Vision et mission de l'IMF	Est-elle partagée ? Y a-t-il contradiction entre discours et pratiques (par ex., changement de clientèle sous la pression de l'équilibre financier ?)
V Risques environnementaux	
Climatiques	Sécheresse, inondation...
Economiques et financiers	Dévaluation, inflation, baisse des cours produits export.
Politiques	Campagnes électorales démagogiques, conflits internes, conflits externes... Qualité de la justice

¹ D'après C. Beth. Mission Cambodge (mai 2002).

3.5.2. La gouvernance doit gérer les dysfonctionnements et les crises

Les quatre études de cas donnent un certain nombre d'illustrations de dysfonctionnements, de leurs causes et de la façon de les traiter. Le dernier cas du PPPCR montre que la combinaison de plusieurs dysfonctionnements et la mise en œuvre de solutions tardives et non appropriées ont conduit à la faillite de l'IMF.

Les impayés

Les impayés ont presque toujours des causes multiples, internes et externes. Par exemple, au CRG, ils apparaissaient après 4 ans de remboursement à 100 %. Une réflexion, menée au cours d'une session de formation avec les cadres, indique une vingtaine de causes et les diverses solutions à envisager¹. A partir de ce constat, des instructions sont données pour améliorer les procédures d'octroi et de suivi, modifier les calendriers de déblocage et de récupération, autoriser les fonctionnaires, souvent à l'origine de groupes fictifs, à accéder au crédit, etc.

Quelques années plus tard, une étude anthropologique, menée pendant un an, interroge le fonctionnement et les attitudes vis à vis des groupes de solidarité, ainsi que les rapports avec les autres formes de solidarité (famille, voisinage, travail...) existant dans le milieu. Une réflexion est également menée sur les formes de pressions sociales acceptables (diffusion des noms des mauvais payeurs à la mosquée, pénalités financières en cas de retard, enfermement dans la caisse ?) selon les milieux (le rural est différent de l'urbain) et sur les effets pervers des sanctions de type moderne (détournements et manque d'efficacité des gendarmes et des huissiers).

Dans certains pays, la culture du non-remboursement et de l'impunité ainsi que la diminution de la cohésion sociale et du sens de l'honneur nécessitent une vigilance de tous les instants et une évolution des formes de garanties et de pressions sociales. La crainte du non-renouvellement du crédit, la fidélisation des clients-associés liée à une augmentation des volumes peuvent parfois être des incitations positives suffisantes².

Les détournements

Les détournements appellent d'abord l'attention sur la qualité des procédures comptables et de contrôle/inspection (systématiques et inopinées). Même si ceux-ci sont de qualité, quand celui qui détourne connaît lui-même très bien les procédures, qu'il agit avec des complicités et que le client est analphabète et mal informé, il peut s'écouler parfois plusieurs mois avant que le détournement ne soit découvert (par exemple, détournement sur livret épargne). Ceci oblige donc, au-delà de l'amélioration des procédures comptables et de contrôle, à analyser les causes profondes de ces situations et à envisager de nouvelles politiques de formation des cadres et des élus et des formes nouvelles d'incitations positives et négatives.

Un autre élément est alors la qualité de l'environnement judiciaire. Celui qui a détourné et qui est licencié peut obtenir des indemnités pour licenciement abusif, ou ne pas être condamné, ou être condamné à cinq ans de prison et en sortir très rapidement (cas du CRG). Ceci peut conduire l'ensemble des IMF à mieux comprendre les procédures judiciaires et leurs limites, à faire pression, au niveau politique, pour l'amélioration de la justice et parfois à inventer des modes de sanctions sociales souvent plus efficaces.

¹ Voir Commission Européenne, 2000 (Décembre), 2^e édition. Microfinance, Orientations méthodologiques. Direction Générale du Développement, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg – Tableau « Analyse des causes des impayés des crédits » p 116.

² Mais les mauvais payeurs peuvent aussi utiliser des prête-noms pour obtenir le crédit.

La maîtrise de la croissance

Une forte croissance au niveau d'un réseau ou de caisses locales est presque toujours considérée comme très positive à la fois chez les cadres et les bénéficiaires de crédit. C'est un signe de réussite, créant parfois un sentiment d'euphorie. Mais elle débouche souvent sur la montée des impayés car les procédures ne sont plus correctement appliquées, faute de temps ou de vigilance ou elles se révèlent inadaptées¹, ce qui provoque souvent blocage et régression pendant quelques années. Si la croissance reste forte et sans problème (cas EMT Cambodge), elle peut entraîner une certaine routinisation. Les freins à la croissance extensive venus de l'extérieur (limites en termes de refinancement), ont obligé EMT à repenser sa croissance et ses orientations : « faut-il privilégier la hausse des plafonds ou l'intégration de nouveaux clients dans les caisses existantes, l'ouverture de nouvelles caisses ou le développement de nouveaux produits de crédit individuel... ? »

En règle générale, un des points importants des gouvernances efficaces est de maintenir une croissance modérée (de l'ordre de 20 % annuel) et de faire intérioriser à l'ensemble des acteurs concernés les risques des emballements incontrôlés.

Les rapports entre villageois et non-résidents (CVECA)

La force des CVECA réside dans l'importance accordée réellement à l'autogestion, c'est à dire le respect du temps de maturation nécessaire pour que les règles soient réellement décidées par les villageois, avec, au départ, la constitution d'un capital propre, malgré la pauvreté de la région. Cette autogestion s'appuie sur des structures sociales encore fortes où les décisions sont respectées.

Il n'est donc pas étonnant que l'introduction de membres nouveaux n'ayant pas participé à l'élaboration progressive des règles et de la jurisprudence, n'appartenant pas au village et à son assemblée, crée les premiers dysfonctionnements dans les CVECA. Apparemment, les non-résidents sont de deux origines : les villages voisins où il n'existe pas de caisse (avec des formules de parrainage) et qui veulent bénéficier des services financiers ; certains urbains à revenus relativement importants (commerçants, fonctionnaires...). Ceux-ci sont approchés par les organes de gestion des caisses pour augmenter les activités de leur caisse : les dépôts d'épargne créent des possibilités accrues de refinancement et le crédit procure des revenus des intérêts. Au départ, les unions estiment que cette politique est justifiée car elle favorise la croissance et une meilleure incitation des responsables (dont les indemnités dépendent des bénéfices). Mais les crédits relativement importants, accordés à des personnalités extérieures au village, conduisent à des impayés et au constat des difficultés de mise en œuvre de pressions sociales au-delà du village.

Cette mini-crise aboutira à de nouvelles règles pour limiter l'importance des non-résidents mais fera prendre conscience aussi de la nécessité de clarifier les relations de pouvoir entre les autorités villageoises (qui n'ont plus une place reconnue dans le nouveau montage juridique), les techniciens et responsables élus des caisses, les organes des fédérations et les cadres du service d'appui, dont le mandat de sonnette d'alarme et d'intervention en cas de crise n'est pas explicite, alors qu'ils ne peuvent rester indifférents.

¹ Au Bénin, on voit bien par exemple que des procédures d'octroi de crédit, fondées essentiellement sur la connaissance et la confiance du conseil d'administration vis à vis des emprunteurs, fonctionnent bien pour des « petits » prêts (100 à 200.000 CFA) mais se révèlent très insuffisantes pour des caisses plus importantes où la connaissance personnelle de l'emprunteur diminue et où les critères de rentabilité et de marché deviennent prépondérants.

3.5.3. Une mauvaise gouvernance peut entraîner la faillite d'une IMF

Sans revenir en détail sur l'historique du PPPCR, cet exemple montre bien comment le non-respect de certains principes de base peut conduire à la catastrophe. Celle-ci ne peut jamais être attribuée à une seule cause mais à une combinaison de plusieurs facteurs conduisant à des déséquilibres successifs, qui s'enchaînent et qui ne sont pas traités rapidement aboutissant à des situations de plus en plus ingérables. On peut notamment souligner les éléments suivants, en commençant par les plus simples et les plus apparents :

- **Faiblesse et manque de fiabilité du système comptable**, alors que par ailleurs les observations agro-économiques et les recherches sur les impacts de crédits avaient été très développées.
- **Faiblesse du système de contrôle**, ouvrant la possibilité de détournements de certains cadres¹, malgré un audit externe régulier d'un cabinet burkinabé. A noter également que les différentes missions de supervision (AFD, CNCA) ou de consultants externes n'ont pas mis en lumière les dysfonctionnements jusqu'en 1997. Plus profondément, « le contrôle ne faisait tout bonnement pas partie de la « culture du projet » et l'évoquer était considéré par certains responsables de projets comme une dérive grave vers les logiques bancaires ».
- **Manque de clarté du montage institutionnel**. Le PPPCR n'a jamais dépassé la phase projet et « appartenait donc théoriquement aux institutions qui ont apporté les fonds : l'AFD et la CNCA ». Mais le choix du modèle d'institutionnalisation a fait l'objet de nombreux débats, à partir de 1993 et en a rapidement cristallisé les divergences de « vision » au sein du PPPCR. Par ailleurs, le choix de confier le mandat d'opérateur à une ONG burkinabé, créée de toute pièce, sans expérience dans la microfinance et à qui on a pas donné les moyens d'acquérir les compétences nécessaires, s'est révélé désastreux.
- **Responsabilités mal définies**. En phase de projet, le pouvoir appartient au Comité de pilotage (CNCA, AFD, Sahel Action, CIRAD). L'opérateur officiel est Sahel Action (dont certains salariés sont membres) qui a peu de compétences en gestion et en microfinance. Le CIRAD n'était pas juridiquement opérateur du projet mais en appui à la direction, à la formation, à la recherche et au réseau. « Pendant toute la durée du projet, la répartition des responsabilités est restée mal définie entre projet, opérateur, assistance technique et base arrière du CIRAD à Montpellier... ce qui fut sujet d'incertitudes, d'approximations et de tensions ».
- Il en découle naturellement une grande **difficulté à prendre rapidement des décisions**, surtout en période de crise. « Aucun consensus n'a pu être trouvé mais aucune des institutions, y compris l'Etat qui siégeait au Comité de pilotage depuis la mise sous tutelle du projet ne voulant être le fossoyeur du PPPCR et de Sahel Action, les décisions définitives sont intervenues très tard ».
- Mais cette crise résulte aussi des **difficultés d'atteindre rapidement l'équilibre financier avec le modèle Grameen Bank transposé en Afrique**. D'où une volonté, après la phase expérimentale, « d'une croissance forte du portefeuille de crédit, de l'augmentation de la productivité du travail », d'extension géographique (4 provinces éloignées l'une de l'autre, pour mutualiser le risque agroclimatique) et du choix résolu d'une centralisation du projet. Cette croissance très rapide (6.700 crédits en 1993 et 34.000 en 1996), non maîtrisée, va rajouter de nouveaux problèmes à une situation

¹ Et aussi de responsables de comité de crédit ou de groupes de caution solidaire.

déjà difficile : embauche de nouveaux agents qui n'ont pas l'histoire et la culture du projet, surtravail des agents de crédit qui fragilisent les liens avec les emprunteurs, systèmes comptable et de contrôle qui n'arrivent pas à suivre la croissance, centralisation qui met en péril les points forts de la phase expérimentale (adaptation au contexte et responsabilisation des équipes locales).

- On peut rajouter aussi une grande **faiblesse dans la gestion des ressources humaines** : niveau de recrutement sans doute trop faible des agents de crédit, pas d'homogénéité et de cohérence dans le personnel, avec un fort turn-over (notamment au niveau de la Direction), absence d'une politique de formation continue.
- D'une manière générale, c'est le manque de flexibilité par rapport au **choix initial** qui peut être questionné. En 1988, il était tout à fait justifié de tester le modèle Grameen Bank en Afrique. Mais à cette époque, le problème essentiel était de montrer qu'il était possible de distribuer du crédit à des populations « défavorisées » dans de bonnes conditions (taux de remboursement à 100 %, taux d'intérêt du marché...). La question d'une institutionnalisation à moyen terme du dispositif, avec son équilibre financier, n'était pas réellement posée. Au Burkina, l'expérimentation a été réalisée au plus près possible du modèle initial : crédit à des femmes analphabètes dans les zones les plus pauvres du pays, géré par des techniciens proches du milieu paysan mais de faible niveau académique et donc à relativement faibles salaires. Des options différentes ont été prises à la même époque en Guinée : zones économiques diversifiées, crédits ouverts à l'ensemble des demandeurs, hommes et femmes, à l'exception des catégories « favorisées » (gros planteurs, gros commerçants, fonctionnaires), gestion du crédit et de l'épargne (introduite en 1990) par des salariés de niveau universitaire. Ces options plus ouvertes ont sans doute permis de faire évoluer plus facilement le modèle initial et de construire par la suite des solutions originales, avec la recherche d'un équilibre des pouvoirs entre responsables élus et techniciens de bon niveau. Toutefois, dans les deux cas, on peut noter à cette époque (fin des années 80), l'absence d'une réflexion et d'une vision à long terme sur les conditions, beaucoup mieux connues actuellement, d'une institutionnalisation réussie.

CONCLUSION

De la réflexion générale sur la gouvernance et de l'étude comparative de quatre cas, essayons de tirer quelques conclusions provisoires qui doivent faire l'objet de débats et d'approfondissements.

1. La gouvernance, pour la microfinance, est un facteur essentiel de réussite ou d'échec qui reste pour le moment **sous-estimé et mal étudié**. Dans le cadre du nouveau paradigme de pérennisation des services financiers et d'institutionnalisation, que nous partageons, les bailleurs de fonds et les Etats ont pour le moment privilégié la viabilité financière des institutions et l'établissement d'un cadre juridique et réglementaire. Il semble nécessaire d'avoir une approche plus globale et d'analyser les interactions entre trois formes de viabilité : financière, institutionnelle et sociale. Les problèmes de gouvernance sont un des aspects importants de la viabilité institutionnelle. Plus concrètement, l'étude souligne qu'une gouvernance inadaptée peut conduire à la faillite (cas du PPPCR), ou à des crises et dysfonctionnements qui laissent souvent des traces douloureuses s'ils ne sont pas rapidement surmontés. Parmi ces dysfonctionnements, il faut souligner la recherche trop rapide de l'équilibre financier qui peut déboucher sur des crises de croissance.

2. La gouvernance ou l'art de gouverner est un phénomène **complexe, multiforme**, à plusieurs niveaux (Etats, entreprises, institutions de microfinance, municipalités, associations...) qu'il est parfois difficile d'isoler. Il dépasse de loin le seul problème des rapports entre conseil d'administration et managers ou de la transparence de la comptabilité et la qualité des audits, soulignées par les derniers scandales des multinationales américaines. En ce qui concerne la microfinance, la gouvernance comporte au moins cinq aspects, liés entre eux mais qui peuvent être distingués par ordre de complexité.

a. **Les techniques d'information**¹. Aucune institution de microfinance ne fonctionne correctement sans une comptabilité efficace, rapide, fiable, sans un système complémentaire d'indicateurs et de suivi-évaluation, sans un système de contrôle, interne et externe qui valide la qualité des informations.

b. **Les principes d'organisation**. Ils sont assez classiques et pas particulièrement spécifiques à la microfinance : clarté des objectifs ou des missions à moyen terme, cohérence entre objectifs, activités et moyens (cf. plan d'affaires), claire répartition des tâches et des responsabilités (organigramme, degré de délégation/ décentralisation, profil de postes...), politique de ressources humaines (niveau adéquat de recrutement, formation initiale et continue, niveau de salaires...) système d'incitations positives (promotion, primes...) et négatives (sanctions, licenciements...), modes de coordination, modes de contrôle, procédures d'adaptation permanente...

Ceci n'est pas nouveau et une littérature « managériale » abondante existe. Mais elle est souvent peu adaptée (plutôt centrée sur les grandes entreprises américaines ou européennes) et peu disponible ou peu « enseignées » dans les IMF africaines ou asiatiques. Il y a donc encore un gros travail à réaliser de synthèses d'expériences concrètes d'IMF et de nouvelles formulations et adaptations à ce contexte spécifique (peut-être que le SYDEC pourrait devenir un pôle de référence dans ce domaine ?)

¹ M. Foucault, notamment dans son article sur la gouvernementalité, souligne l'importance des statistiques au 18^{ème} siècle dans les nouveaux arts de gouverner et les rapports étroits entre savoirs et pouvoirs.

c. **Une vision stratégique.** Surtout si les acteurs concernés sont multiples, un des aspects importants de la gouvernance est de débattre et de faire partager une vision à long terme des grands objectifs et des orientations de l'IMF : utilité sociale, clientèle concernée et son mode d'implication, type de produits financiers, extension géographique (local ou national), type de salariés et leur implication dans la gestion, spécificité et relations avec les autres IMF, les banques et les organisations professionnelles, degré d'autonomie vis à vis de l'Etat, etc. C'est toujours la nécessité de fixer un cap, chère aux navigateurs.

d. **Les formes de pouvoir.** Les formes de pouvoir peuvent être très diverses, plus ou moins autoritaires, charismatiques ou démocratiques. L'essentiel est que le pouvoir apparaisse légitime et que cette légitimité perdure parce que le pouvoir fait preuve, d'une manière permanente, de son efficacité : capacité d'établir à long terme une vision partagée, capacité de prendre des décisions rapides et impartiales, capacité de prévenir ou de gérer les crises, capacité à s'adapter aux modifications internes et externes...

Parmi les questions clés à traiter, il faut trouver des solutions adaptées au degré d'autonomie vis à vis de l'Etat et des bailleurs de fonds, à la place des bénéficiaires des IMF (simples clients ou membres), à la place des différents types de salariés, à la place des partenaires externes de l'institution (actionnaires étrangers, banques, organisations professionnelles, personnalités qualifiées...). Et ceci à la fois au capital, au conseil d'administration ou sous des formes moins institutionnelles (consultations, avis, comités éthiques ou de réflexions...)

Un point mal étudié mais sans doute fondamental est la compatibilité entre les nouvelles formes de pouvoir dans les IMF (qui passent souvent par des consultations et des compromis) et une conception, dominante dans certaines sociétés africaines, souvent plus autoritaire où le chef décide seul (dans la famille, dans l'entreprise, au niveau de l'Etat) et n'accepte pas la contestation¹.

e. **Une insertion positive dans la société globale.** Une formulation sans doute un peu complexe pour dire qu'un aspect important de la gouvernance est de réussir l'insertion de l'IMF dans son environnement. Et que cette insertion ne doit pas être seulement une adaptation permanente à son contexte, c'est à dire à l'Etat (sa politique, sa législation, sa fiscalité, sa justice...), aux contraintes des bailleurs de fonds, aux activités économiques des clients/associés, au secteur financier en général et aux concurrents/partenaires de la microfinance, aux différents rapports sociaux (inégalités, rapports de genre, valeurs et normes...) Mais que les IMF sont aussi des leviers de changements qui font des propositions et peuvent modifier, par contagion, les pratiques et les normes d'autres secteurs. Par exemple, l'obligation pour une IMF de rendre des comptes chaque année en Assemblée Générale (sur les activités et les finances) pourrait inciter les collectivités décentralisées à une plus grande transparence et à un fonctionnement plus « démocratique »². Les études d'impact montrent aussi que la place des femmes s'améliore souvent dans la famille et le village ou quartier à la suite de plusieurs prêts réussis. La gouvernance doit favoriser une insertion positive, c'est à dire proposer des pratiques nouvelles capables de faire évoluer son environnement mais pas trop nouvelles pour ne pas être rejetées comme corps étranger³.

¹ Deux éléments à prendre en considération dans ces analyses pour les nuancer :

a. les mentalités évoluent avec la « démocratisation », le niveau d'instruction...

b. les sociétés « traditionnelles » étaient diverses, parfois « acéphales » et avaient mis au point des mécanismes efficaces pour éviter les abus de pouvoir ; certaines fonctionnent au consensus.

² Cf. D. Gentil. Les crédits de proximité, le cas du Crédit Rural de Guinée, dans *Décentralisation : entre dynamiques locales et mondialisation*. Cahier du Gemdev n° 27, 2001.

³ Une gouvernance adaptée doit donc favoriser « la viabilité sociale externe » cf. Atelier GTZ-IRAM : Viabilité sociale d'une IMF, Ouagadougou, décembre 2001.

3. On voit d'après les études de cas **l'importance de l'opérateur** dans la gouvernance dans la réussite du projet. D'autres acteurs comme les bailleurs de fonds ou certains cadres des projets peuvent jouer ce rôle. Mais dans tous les cas, il est nécessaire d'avoir une figure centrale, engagée dans la durée et dans la définition de la mission et de la stratégie. L'opérateur est souvent le plus engagé dans la réussite du système, mettant en jeu sa réputation et sa légitimité. Lorsque l'opérateur (ou la figure centrale) est absent ou déficient (exemple de l'ONG Sahel Action insuffisamment formée et responsabilisée), il manque une pièce dans la structure de gouvernance : le gouvernail n'est pas tenu, ou disputé entre des courants divergents. Pour pouvoir jouer pleinement son rôle, l'opérateur doit avoir une position claire vis-à-vis des autres acteurs, en assumant à la fois les prises de décisions et l'ensemble des responsabilités (y compris les échecs). Dans le cas contraire, où d'autres intervenants s'ingèrent dans les prises de décisions, l'opérateur est réduit à un simple exécutant, et le projet est sous la responsabilité de ces autres acteurs.

4. Les études de cas font apparaître, à partir des échecs, des crises et des réussites, un **socle commun** de la gouvernance. Celui-ci se situe au niveau des « techniques d'information » (comptabilité, suivi-évaluation, audit-contrôle) et des « principes d'organisation » (clarté des objectifs et des missions, répartition des responsabilités...). La faillite du PPPCR s'explique ainsi par le non-respect de plusieurs principes : « faiblesse du système comptable, du système de contrôle, montage institutionnel peu clair, avec des acteurs disparates ayant des intérêts divergents, responsabilité mal définies entre CNCA, AFD, Sahel action, CIRAD... Et la réussite, en termes de réduction des impayés et des détournements, d'augmentation de la productivité, de limitation des conflits... s'explique par des progrès dans l'application et l'intériorisation de ces principes par tous les acteurs concernés.

5. Mais au-delà de ce socle commun, on voit aussi apparaître toute une gamme de solutions différentes, au niveau :

- du choix juridique (SARL pour EMT Cambodge, SA pour le Crédit Rural de Guinée, association/GIE pour les CVECA du Mali) ;
- de la taille géographique (système national pour le CRG, 9 provinces contiguës pour EMT, 3 cercles pour le pays Dogon¹, 4 provinces séparées pour le PPPCR) ;
- de l'implication ou non des clients/associés au pouvoir (jugée non pertinente à EMT mais fondamentale aux CVECA et importante au CRG) ;
- de l'implication ou non des salariés (extériorité avec relations contractuelles dans les CVECA, un des trois collèges au CRG, inexistante pour le moment à EMT) ;
- de l'implication ou non d'actionnaires extérieurs (cf. par exemple la place de l'ancien opérateur, plus de 50 % des actions pour le GRET, moins de 2 % pour l'IRAM).

Cette diversité rend difficile la définition d'une « bonne gouvernance ». Il semble plutôt nécessaire, dans l'absolu, de trouver chaque fois des solutions adaptées au contexte et à l'histoire de l'IMF, à partir d'une gamme de solutions possibles (avec la synthèse, enrichie progressivement, de leurs avantages et de leurs limites) et du respect de certains principes communs. La gouvernance efficace est toujours la gouvernance adaptée, c'est à dire un choix spécifique enraciné dans une histoire et une société, mais se nourrissant d'expériences accumulées.

¹ L'argumentation du CIDR paraît particulièrement intéressante dans ce domaine. Même si les principes de base des CVECA sont identiques et s'il y a intérêt d'organiser des échanges sur certains points, il n'est pas souhaitable de fédérer des populations aux caractéristiques économiques et sociales si différentes que les paysans Dogon, les riziculteurs de l'Office du Niger ou les paysans de Kayes.

6. Ce qu'il reste à faire

Cette étude comparative sur quatre cas, réalisée en interne, doit être considérée comme un point de départ, soumis à discussions et controverses. Elle n'aura atteint son but que si elle est élargie à d'autres cas et si la grille d'analyse proposée est appropriée/élargie/contestée par d'autres IMF ou ONG d'appui ou chercheurs.

Il serait notamment très intéressant :

- D'élargir le champ géographique (Amérique centrale et latine, autres pays asiatiques, Afrique du centre et de l'est) ;
- D'élargir la gamme d'IMF, particulièrement le modèle Coopec et le modèle « appui aux entreprises urbaines » (type ACEP, PADME...) ainsi que les IMF créées hors coopérations bi ou multilatérales officielles (c'est à dire venant des ONG ou du secteur endogène) ;
- D'analyser sérieusement les causes des faillites (notamment UCECB au Burkina, Crédit Mutuel de Guinée...) ou des crises prolongées (cas de la FECECAM au Bénin ; des Sanduks de Grande Comore) et, quand elles existent, d'analyser les stratégies de sortie de crise. Les faillites sont suffisamment douloureuses pour qu'au moins elles servent à mettre en évidence ce qu'il ne faut pas faire. On ne pourra progresser que si on refuse enfin les fausses confidentialités, les refoulements, les rumeurs non contrôlées et les politiques de l'autruche (aussi bien chez les IMF, les opérateurs que chez les bailleurs de fonds) ;
- De continuer le suivi des trois expériences analysées car, pour le moment, la phase d'institutionnalisation est souvent récente (notamment pour EMT et CRG) et on manque encore de recul historique pour apprécier l'efficacité des solutions retenues. Ce suivi peut être à la fois général mais aussi se concentrer sur certains points clés ressortant des débats de l'atelier.
- En rêvant un peu, cet atelier pourrait inciter au lancement d'un programme plus ambitieux de réflexion/action sur la gouvernance des IMF. Celui-ci pourrait comprendre l'analyse de 5 à 10 pays, sur une durée de 2 à 3 ans, avec ateliers et séminaire final débouchant sur un « guide méthodologique d'analyse et de recommandations ».

7. Et déjà quelques retombées opérationnelles potentielles

- La grille d'analyse et les quatre études de cas, malgré leurs imperfections, sont sans doute suffisantes pour que les différents acteurs concernés prennent réellement conscience de l'importance du facteur gouvernance dans la réussite ou l'échec des IMF mais aussi de sa complexité.
- La grille proposée est un point de départ qui ne demande qu'à s'enrichir au fur et à mesure qu'elle s'applique à des contextes différents.
- La gouvernance, avec une méthode d'analyse comparative, pourrait être le support de différents projets de recherches appliquées, permettant de rompre le cloisonnement entre praticiens et chercheurs.
- La gouvernance devrait devenir un module de formation dans les différentes institutions ou programmes s'intéressant à la formation des cadres et élus de différents niveaux, directement ou indirectement concernés par la microfinance.

BIBLIOGRAPHIE

- Allemand, S., 2002. Gouvernance : le pouvoir partagé. *In* Ruano-Borbalan, J-C., Choc, B. (eds), 2002. Le pouvoir: des rapports individuels aux relations internationales. Editions Sciences Humaines, Presses Universitaires de France, Paris, pp 109-119.
- Beth, C., 2002 (Mai). Compte-rendu de la mission au Cambodge, Gouvernance d'EMT, Douvet, Beth et Associés, Draft, Paris, 25 p.
- Calame, P., 2001 (Juin). Les principes de la gouvernance au XXI^e siècle. Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, Cahier de proposition N°9, Fondation Charles Léopold Mayer (FPH), Paris, 37 p.
- Campion, A., 1998 (October). Current governance practices of microfinance institutions, A survey summary, MicroFinance Network, Washington DC, USA, 50 p.
- Campion, A., Frankiewicz, C., 1999. Guide de la gouvernance efficace des institutions de microfinance, Réseau MicroFinance, Document No 3, Washington DC, USA, 101 p.
- Chammari, K., 2000. Gouvernance, Décentralisation, Droits de l'Homme et Société Civile, Médias et gouvernance, Atelier à l'intention des journalistes Maghrébins, Nouakchott 17-18 mai 2000.
- Charreaux, G., Pastré, O., 2001. Le gouvernement d'entreprise : quelle recherche pour quel concept ? *Revue d'Economie Financière*, N°63, Montchrestien, Paris, pp5-12.
- Clarkson, M., Deck, M., 1996 (October). Effective governance for Micro-finance Institutions, Clarkson Center for Business Ethics, Faculty of Management, University of Toronto, Canada – Microfinance Network Annual meeting (publié aussi comme CGAP Focus Note No 7, Mars 1997)
- Conde, K., Bouju, S., Gentil, D., 2001. Le Crédit Rural de Guinée vu par ses acteurs, L'étude socio-anthropologique comme outil de changement institutionnel. Collection Etudes et Travaux, Edition du Gret, CRG, IRAM, Paris, 95 p.
- Foucault M., Dits et écrits II 1976-1988, Quarto Gallimard, 1736 p.
- GTZ, IRAM, 2001. La viabilité sociale d'une IMF, Atelier de formation et de réflexion, Compte-rendu. GTZ/IRAM, Ouagadougou, Burkina-Faso, 17-19 décembre 2001, photocopies, 52 p.
- Hewitt de Alcántara, C., 1998 (mars). Du bon usage du concept de gouvernance, *Revue internationale des sciences sociales*, numéro 15,
<http://www.unrisd.org/fraindex/media/articles/gouv/toc.htm>
- IRAM, 2001. Viabilités et impacts de la microfinance, Bilan et perspectives. Journées d'études IRAM, 7-8 septembre 2001, IRAM, Paris.
- Lecuyer, F., 2000. Crises et évolution récentes des IMF, TFD, 59-60, Juillet-Octobre 2000, ESF, Paris, pp 50-54.

Le Picard Ducroux, C., Daubert, P., 2002 (février). Une responsabilité d'opérateur, De l'expérimentation à l'actionnariat dans une institution locale : regards sur 10 années de travail en microfinance au Cambodge. Coopérer aujourd'hui n° 30, Les Documents de Travail de la Direction Scientifique, GRET, Paris, 30 p.

Oman, C.P., 2001 (september). Corporate governance and national development. OECD Development Center, Technical Paper N°180, OECD, Paris, France, 47 p. (<http://www.oecd.org/dev/publication/tp1a.htm>)

Ouedraogo A., 1997. Partage des pouvoirs entre les constituantes d'un réseau, RCPB Burkina-Faso, ADA Dialogue, Numéro 11, Juillet-Septembre 1997, pp 1-12

Pastré O., 1995. Le gouvernement d'entreprise : questions de méthodes et enjeux théoriques. Problèmes économiques N° 2.423, 10 mai 1995, pp 1-23.

Planet Finance, 1999 (Avril). Ennaten Moulethan Tchonnebat (EMT), Cambodge : évaluation et notation GIRAFE, PlanetFinance, Paris, France, 67 p. (actualisation en 2000).

Planet Finance, 1999 (Juillet). Kafo Jiginew, Mali : évaluation et notation GIRAFE, PlanetFinance, Paris, France, 73 p.

PNUD, 2000. Vaincre la pauvreté dans le monde, Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York, USA, 144 p.

Rock, R., Otero, M., Saltzman, S., 1998 (August). Principles and practices of microfinance governance, Accion International, Microenterprise Best Practices, Bethesda, MD, USA, 46p.

Ruano-Borbalan, J-C., Choc, B. (eds), 2002. Le pouvoir: des rapports individuels aux relations internationales. Editions Sciences Humaines, Presses Universitaires de France, Paris, 300 p.

World Bank, 1994. Governance: The World Bank's experience. World Bank, Washington DC, USA, 65 p, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.

